

ANÁLISIS SOBRE TRANSFERENCIA DE POLÍTICA PÚBLICA.

*Transferencia de políticas en Colombia: el caso de Innpulsa Colombia como
materialización de la política de emprendimiento de alto impacto.*

DIANA MARIA DÍAZ CASTILLA

JENNIFER MARISOL FAJARDO BRAVO

UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA

FACULTAD DE GOBIERNO Y RELACIONES INTERNACIONALES

MAESTRÍA EN GOBIERNO Y POLÍTICAS PÚBLICAS

COLOMBIA

2017

ANÁLISIS SOBRE TRANSFERENCIA DE POLÍTICA PÚBLICA.

*Transferencia de políticas en Colombia: el caso de Innpulsa Colombia como
materialización de la política de emprendimiento de alto impacto.*

DIANA MARIA DÍAZ CASTILLA

JENNIFER MARISOL FAJARDO BRAVO

Trabajo de grado para optar por el título de Magister en Gobierno y Políticas Públicas

Director:

Dr. ALEJANDRO BALANZÓ

Ph. D. en filosofía, conocimiento sobre gobernabilidad e innovación

UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA

FACULTAD DE GOBIERNO Y RELACIONES INTERNACIONALES

MAESTRÍA EN GOBIERNO Y POLÍTICAS PÚBLICAS

COLOMBIA

2017

CONTENIDO

	Pág.
LISTA DE ILUSTRACIONES.....	6
LISTA DE TABLAS.....	7
LISTA DE ANEXOS.....	8
RESUMEN.....	9
INTRODUCCIÓN	10
METODOLOGÍA	12
1 MARCO CONCEPTUAL DE LOS PROCESOS DE TRANSFERENCIA DE POLÍTICA PÚBLICA	14
1.1 APROXIMACIONES Y SUPUESTOS SOBRE LA TRANSFERENCIA DE POLÍTICA PÚBLICA.....	16
1.2 REQUISITOS PARA EL ANÁLISIS DE TRANSFERENCIA DE POLÍTICAS.....	19
1.3 DIMENSIONES DE TRANSFERENCIA DE POLÍTICAS	21
1.4 ETAPAS PROPUESTAS POR EVANS Y DAVIES PARA EL DESARROLLO DE UN PROCESO DE TRANSFERENCIA DE POLÍTICA.....	25
1.5 LA TRANSFERENCIA COERCITIVA DE POLÍTICAS:.....	27
1.6 GRADOS DE TRANSFERENCIA DE POLÍTICA PÚBLICA.....	27
1.7 LIMITACIONES A LOS PROCESOS DE TRANSFERENCIA.....	29
2 GENERALIDADES DEL DESARROLLO DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE EMPRENDIMIENTO DE ALTO IMPACTO.....	31

2.1 TRAYECTORIA EN MATERIA DE POLÍTICA PÚBLICA DE EMPRENDIMIENTO.....	31
2.2 EL CASO DE INNPULSA COLOMBIA COMO MATERIALIZACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE EMPRENDIMIENTO.	36
2.2.1 Hitos en la creación de Innpulsa Colombia como puesta en marcha de la política pública de emprendimiento de alto impacto.	36
2.2.2 Frentes de trabajo propuestos para la puesta en marcha de Innpulsa como una política pública de EAI en Colombia.	42
2.2.3 Crecimiento Empresarial Extraordinario	48
2.2.4 Crecimiento Empresarial Regional:	49
2.2.5 Mentalidad y Cultura.....	51
3 INCIDENCIA DE PROGRAMAS, ECOSISTEMAS E INSTITUCIONES EN LA ESTRUCTURACIÓN, ORGANIZACIÓN Y PUESTA EN MARCHA DE INNPULSA COLOMBIA.	53
3.1 CORPORACIÓN DE FOMENTO DE LA PRODUCCIÓN (CORFO).....	53
3.2 INSTITUTO NACIONAL DEL EMPRENDEDOR (INADEM).....	55
3.3 SILICON VALLEY	55
3.4 POLÍTICA CIENTÍFICA DE ISRAEL	57
3.5 SANTA CATARINA.....	61
4 IDENTIFICACIÓN DE LA TRANSFERENCIA REALIZADA Y REFLEXIONES A LA LUZ DE LOS CONCEPTOS DE TRANSFERENCIA DE POLÍTICA.	63

4.1 IDENTIFICACIÓN DE ELEMENTOS DE TRANSFERENCIA DERIVADOS DE LAS EXPERIENCIAS INTERNACIONALES POR PARTE DE INNPULSA	64
4.2 CARACTERÍSTICAS ESPECÍFICAS DEL PROCESO DE TRANSFERENCIA PARA LA PUESTA EN MARCHA DE INNPULSA COLOMBIA	78
5 CONCLUSIONES	83
BIBLIOGRAFÍA.....	97

LISTA DE ILUSTRACIONES

	Pág.
Ilustración 1: Posibles trayectorias de la transferencia de política	20
Ilustración 2 Surgimiento y desarrollo de redes de transferencia coercitiva de políticas.	27
Ilustración 3: Factibilidad de la transferencia de Política	30
Ilustración 4: <i>Estructura organizacional de Innpulsa Colombia (2010-2015)</i>	48
Ilustración 5: Chief Scientists por Ministerio.	59
Ilustración 6: Mapa de Santa Catarina, distribución de incubadoras, parques tecnológicos y condominios industriales.	62
Ilustración 7: Estructura de transferencia de política pública para el caso de estudio.....	72

LISTA DE TABLAS

	Pág.
Tabla 1: Identificación de características de los referentes internacionales y aprendizajes para Colombia.	69
Tabla 2: Incidencia de otros programas en definición de objetivos y convocatorias e iniciativas de Innpulsa.....	74
Tabla 3: Coincidencia del concepto de transferencia de política.....	78
Tabla 4: Características identificadas para proceso de transferencia de política para el caso de estudio.....	79

LISTA DE ANEXOS

	Pág.
Anexo A Entrevista Catalina Ortiz Lalinde, Ex Gerente General de Innpulsa Colombia (2010-2014).....	87
Anexo B Entrevista Juliana Ossa Duque, Ex Directora del área de Crecimiento Dinámico Innovador en Innpulsa Colombia.	91
Anexo C Entrevista a Marisol Camacho, Ex Directora del área Mentalidad y Cultura, Luis Florez, Ex Director del área de Emprendimiento Dinámico Innovador y Sergio Zuluaga Ex Director de Ecosistemas Dinámicos.	95

RESUMEN

El presente trabajo de grado, se ocupa del análisis del proceso de transferencia de política pública y su incidencia en la puesta en marcha de la política pública encaminada a fortalecer el emprendimiento de alto impacto en el país, materializada en la Unidad de Desarrollo e innovación, en adelante Innpulsa Colombia.

A través de la reconstrucción e indagación sobre cómo se desarrolló el proceso de consolidación de Innpulsa Colombia, en el periodo comprendido entre el año 2010 hasta el año 2015, se pretende encontrar las similitudes con los procesos de apoyo al emprendimiento desarrollado en otros países tales como Israel, México, Chile y ecosistemas como Silicon Valey en Estados Unidos y Santa Catarina en Brasil, para a partir de ello determinar la existencia o no, de un proceso de transferencia de política pública y el grado de la transferencia de la misma.

Se inicia con la formulación de la problemática y la hipótesis, articulándose con las teorías acerca de la transferencia de política pública, el contexto de las políticas de emprendimiento en Colombia, el proceso de estructuración de Innpulsa Colombia, y finalizando con la descripción de las experiencias de otros países, la identificación de similitudes con el proceso colombiano y la conclusión acerca de lo planteado.

PALABRAS CLAVE: Política pública, Transferencia de política pública, Emprendimiento de alto impacto, Ecosistema de emprendimiento.

INTRODUCCIÓN

El fenómeno de la globalización y el desarrollo de las comunicaciones incentivaron la interdependencia entre países mediante la cooperación, vista como una herramienta para facilitar el intercambio de soluciones y como método de fortalecimiento del desarrollo a través de la complementariedad de las acciones que desarrollan los diferentes actores o territorios.

En este sentido, los procesos de transferencia de política surgieron como herramientas que respaldan y facilitan la formulación de políticas públicas que obedezcan a las características específicas de cada país en relación a su contexto social, político y económico. Lo anterior crea limitaciones en la innovación de política pública no obstante, genera beneficios en materia de tiempo, dinero y reducción de riesgos de fracaso al implementar una política que ha sido previamente probada en otros escenarios.

Colombia no ha sido ajena a dichos procesos de transferencia y aprendizaje, facilitados por un mundo cada vez más interconectado que jalona a los países a responder a las exigencias económicas, financieras, sociales y políticas que le permitan un mayor nivel de productividad y competitividad respecto al resto de países.

Como resultado de lo anterior, el país identificó la imperante necesidad de estructurar una política pública enfocada en el apoyo al emprendimiento de alto impacto como motor de competitividad. Innpulsa Colombia se convirtió en la institución que materializó dicha política pública y que respondió de manera inequívoca a las necesidades y brechas identificadas por el país, adaptándose a los lineamientos planteados por el gobierno nacional.

Partiendo de los planteamientos presentados, el presente Trabajo de grado, elaborado como requisito para optar por el título de Magister en Políticas Públicas y Gobierno, pretende analizar si la creación de Innpulsa Colombia, es el resultado de un proceso de transferencia de política

pública, su grado de transferencia y que elementos lo hicieron exitoso; o si por el contrario corresponde a un caso exclusivo de innovación en política. Lo anterior bajo la hipótesis de que dicha política es el producto de una actividad voluntaria, basada en el conocimiento de un contexto propio, el intercambio de soluciones y el estudio de acciones complementarias desarrolladas en otros territorios.

La presente tesis busca además, profundizar sobre los conceptos y fundamentos relacionados con el proceso de transferencia de política pública que permitan una mayor comprensión del tema así como recopilar el proceso desarrollado en la puesta en marcha de Innpulsa Colombia a partir de los elementos de transferencia identificados durante el análisis.

El interés por el desarrollo de esta tesis, responde a la participación de las autoras en la puesta en marcha de Innpulsa Colombia específicamente en el área de crecimiento extraordinario durante más de dos años. Desde allí, se percataron de como Innpulsa Colombia comenzó a convertirse en una una entidad relevante para los emprendedores y empresarios colombianos, pues generaba distintas iniciativas que se adaptaban a las necesidades del país desde las distintas áreas que lo conformaban y cómo rápidamente comenzó a convertirse en referente para otras instituciones tanto a nivel nacional como internacional.

Por lo anterior, la principal motivación que llevó a realizar este trabajo de grado fue la necesidad de entender, qué dentro del proceso de estructuración había incidido en que Innpulsa Colombia se diferenciara de otras instituciones que no tenían el mismo éxito que tuvo esta entidad en poco tiempo, respecto de la implementación de sus programas, partiendo del supuesto de que para su creación se habían revisado referentes internacionales y bajo la sospecha de que correspondía a un proceso de transferencia exitoso de política pública.

Así pues que en el primer capítulo de esta tesis se recopilan los diferentes conceptos y modelos sobre transferencia de política pública que permitan dar una mayor claridad y entendimiento de la teoría que soporta este tema de estudio.

En el capítulo dos, se hace una recopilación de la trayectoria recorrida en Colombia para la formulación de la política pública de emprendimiento de alto impacto, se identifican los principales hitos en la creación de Innpulsa Colombia y se describe detalladamente la estructura general de esta entidad objeto de estudio.

El capítulo tres, está dedicado a describir los programas e instituciones de referencia para la estructuración y puesta en marcha de Innpulsa Colombia, para posteriormente en el capítulo cuatro identificar elementos similares entre los países y ecosistemas descritos e Innpulsa Colombia y realizar un análisis sobre las características del proceso desarrollado en Colombia.

Finalmente, con la realización de esta tesis se espera facilitar la comprensión de los procesos de transferencia de política a partir del relacionamiento de los supuestos teóricos y con el proceso de creación y estructuración de Innpulsa Colombia.

METODOLOGÍA

El presente trabajo de grado presenta un estudio de caso como resultado de la comprensión en profundidad de la puesta en marcha de Innpulsa Colombia. Los estudios de caso son descripciones y análisis intensivos de unidades simples o de sistemas delimitados tales como un individuo, un programa, un acontecimiento, un grupo, una intervención, o una comunidad (Martínez, 2003). El interés de esta tesis está orientado hacia los procesos de la configuración de la política pública y el descubrimiento de una posible transferencia de política.

El análisis presentado pretende medir el grado de relación entre los componentes del programa, su planeación, configuración, estructura e iniciativas, entre los elementos que componen la transferencia de política, a través de entrevistas personales, documentos internos del programa, estudios y artículos sobre Innpulsa. El estudio de caso abordado a lo largo del documento es principalmente de tipo descriptivo explicando detalladamente el programa de modo interpretativo porque se utiliza para ilustrar, apoyar o desafiar los supuestos teóricos relacionados con el proceso de transferencia de política pública y el grado en el que se transfirió.

Asimismo esta tesis tiene un enfoque cualitativo y su método es deductivo, toda vez que responde a una narración de los conceptos de transferencia de política así como a la descripción y exploración del proceso de creación de Innpulsa Colombia, para posteriormente analizar la naturaleza (transferencia o innovación) de la política pública de emprendimiento de alto impacto.

Las fuentes utilizadas a lo largo de la investigación son tanto primarias como secundarias. En las fuentes primarias se recurrió a documentos internos de planeación y estrategia de Innpulsa Colombia así como entrevistas semi-estructuradas que fueron dirigidas a antiguos integrantes de la organización. Por ejemplo, Catalina Ortiz Lalinde, gerente general de Innpulsa Colombia en el periodo comprendido entre 2011 y 2015, Juliana Ossa Duque, ex directora de Crecimiento empresarial Extraordinario en Innpulsa Colombia, Marisol Camacho Hoyos, ex directora de Mentalidad y Cultura, Luis Flórez ex director de Emprendimiento Dinámico Innovador y Sergio Zuluaga, ex director de Ecosistemas Dinámicos, quienes estuvieron involucrados en el proceso de creación de la organización. El manejo del formato de entrevista semi-estructurada permitió la fluidez en la conversación y la flexibilidad a la hora de realizar preguntas adicionales.

Con respecto a las fuentes secundarias se recurrió a trabajos académicos relacionados con conceptos y premisas sobre transferencia de política y revistas y artículos relacionados con el estudio de caso.

El presente trabajo explorará existencia de un proceso de transferencia de política pública en la estructuración y puesta en marcha de Innpulsa Colombia como materialización de la política de emprendimiento de alto impacto. La investigación abarca modelos y supuestos relacionados con la transferencia de política y la identificación de similitudes así como elementos de transferencia en el proceso realizado para la creación de Innpulsa

Respecto a las limitaciones, se encuentra la dificultad para generalizar el análisis de esta investigación a otros estudios de caso de transferencia de política pública teniendo en cuenta que cada proceso ha sido desarrollado de manera diferente. Por su parte en materia de desarrollo de la investigación, la principal limitación estuvo relacionada con la ausencia de fuentes primarias que documenten la trazabilidad de la creación de Innpulsa Colombia.

1 MARCO CONCEPTUAL DE LOS PROCESOS DE TRANSFERENCIA DE POLÍTICA PÚBLICA

La transferencia de políticas públicas está compuesta por distintos elementos que se deben analizar con el fin de identificar si existe o no una transferencia en un programa, organización o iniciativa. Para el análisis planteado en este documento se hace necesario desarrollar los principales conceptos y apreciaciones sobre la transferencia de política pública.

El proceso de transferencia de políticas públicas ha sido utilizado por los países incluso desde antes de la Segunda Guerra Mundial. Sin embargo, fue después de 1945 cuando los procesos de

transferencia tuvieron auge como consecuencia del desarrollo y crecimiento de las comunicaciones y de la información (Evans & Davies, 1999).

La globalización incentivó la interdependencia entre países dada por fenómenos como los procesos de cooperación como herramienta para facilitar el intercambio de soluciones y métodos de fortalecimiento del desarrollo, a través de la complementariedad de las acciones que desarrollan los diferentes actores o territorios.

Si bien este fue un proceso que se desarrolló y facilitó con el surgimiento y avance de las comunicaciones, es importante preguntarse ¿por qué los países transfieren políticas públicas?; intentando ahondar en la racionalidad de quienes formulan e implementan políticas.

En este sentido, Hogwood y Peters (1985) afirman que para un formulador de políticas públicas la primera respuesta lógica para resolver un problema es buscar respuestas similares en otros espacios. Dassauge (2012) por su parte, argumenta que la transferencia de políticas no solo es producto de una decisión voluntaria, si no que puede ser el resultado de imposiciones o condiciones de organismos internacionales o fenómenos como la integración regional (por ejemplo: la Unión Europea).

Otra de las visiones está dada por Randma-Liiv y Kruusenberg (2012) quienes señalan al factor “tiempo” como causa de una transferencia de política pública debido a la necesidad de toma de decisiones de manera inmediata y urgente sobre todo en contextos de transiciones políticas en las que además de tener como limitante la experiencia interna, se suma el factor financiero.

Sharman (2010) menciona que además de la gran incidencia de organizaciones internacionales en la transferencia de políticas coercitivas, también tienen una gran incidencia en

la reorientación de las políticas los países fuertes. Para dar un ejemplo un país fuerte podría incidir en reformas económicas neoliberales a cambio del desembolso de créditos o ayudas que puedan ser baratas sobre otro país.

Finalmente, Dolowitz y Marsh (2000) señalan una relación continua entre las transferencias coercitivas y las transferencias voluntarias. Entre los aspectos que se encuentran de la transferencia voluntaria está el aprendizaje de lecciones. Por el contrario, la transferencia coercitiva tiene como característica la presencia de agencias internacionales de ayuda quienes son capaces de obligar a los gobiernos a adoptar políticas, incluso en contra de su voluntad, o como parte de sus compromisos y obligaciones como miembros de un régimen internacional.

Como lo especifican los autores citados, son muchas las razones por las cuales se transfieren políticas públicas. Sin embargo, no siempre hay claridad sobre el fenómeno de la transferencia.

1.1 APROXIMACIONES Y SUPUESTOS SOBRE LA TRANSFERENCIA DE POLÍTICA PÚBLICA

Existen múltiples visiones respecto a la teoría y a la metodología de la implementación de los procesos de transferencia de política pública, motivo por el cual el debate respecto al tema ha sido basado en supuestos que identifican diferentes dimensiones respecto al discurso, así como de la naturaleza de la transferencia.

Rose (1995) relaciona el proceso de transferencia de políticas públicas con un proceso voluntario de obtención de enseñanzas cuyo supuesto básico sugiere que “las similitudes entre un mismo programa son mayores entre diferentes países que entre distintos programas en un mismo país” (Evans & Davies, 1999)

Para Evans y Davies (1999), el proceso de transferencia de políticas públicas:

Es considerado como un modelo analógico en el sentido que se refiere a la sugerencia de similitudes sustantivas entre dos entidades, e incluso puede ser considerado como un concepto de nivel medio que proporciona un vínculo entre el nivel micro de análisis el cual aborda la función de los intereses y territorios de un gobierno en relación con decisiones políticas, y el nivel macro que se ocupa de asuntos como la distribución del poder. (Evans & Davies, 1999, pág. 204)

Wolman y Page (2002) interpretan el nacimiento de los procesos de transferencia de políticas en distintos países a través de la implementación de procesos similares o a través de un proceso consciente de imitación.

Bennet (1992) explica la naturaleza de los procesos de transferencia a través de tres argumentos esenciales: el primero de ellos aduce que los Estados o entidades que se encuentran en un mismo nivel de desarrollo enfrentan problemas similares cuyas soluciones son limitadas; el segundo está relacionado con las externalidades que genera la interdependencia entre los países; y el tercero, por un fenómeno de exportación del conocimiento a través de la transmisión de conocimientos y adaptación a circunstancias locales

Dolowitz y Marsh en un intento por agrupar los diferentes razonamientos en torno al proceso de transferencia de políticas públicas, reúnen en un mismo modelo aspectos relacionados con:

La difusión, el aprendizaje, la obtención de enseñanzas al mencionar que estos aspectos son dimensiones de la transferencia de políticas, lo que permite clasificar la obtención de enseñanzas con el subtítulo de transferencia voluntaria, el cambio estructurado en el subtítulo de transferencia voluntaria y perceptual y coercitiva de manera directa o indirecta. Tanto la transferencia voluntaria como la coercitiva pueden ser desarrolladas en los ámbitos temporal y espacial. (Dolowitz & Marsh, 2000, pág. 20)

La definición general de la transferencia de políticas públicas es el “proceso en el cual los conocimientos acerca de política, disposiciones administrativas, instituciones etc. En un momento o lugar, se usan en el desarrollo de la política, disposiciones administrativas, e institucionales en otro momento o lugar” (Evans & Davies, 1999, pág. 208).

Retomando los conceptos anteriores, Evans y Davis deducen que al ser el estudio del proceso de transferencia un proceso genérico que abarca diferentes dimensiones, tiene este una naturaleza multidisciplinaria y se hace necesario jugar con un sinnúmero de conceptos teóricos para dar pautas de análisis del fenómeno a través de cuatro ámbitos: internacional, transnacional, interorganizacional y nacional (Evans & Davies, 1999)

En este sentido, mencionan los autores que en el ámbito de las estructuras globales, internacionales y transnacionales es preciso analizar, si las manifestaciones recientes de los procesos de transferencia son distintas como consecuencia de las condiciones institucionales y socioeconómicas globales y nacionales extraordinarias.

En el ámbito de las estructuras nacionales, sugieren analizar los procesos de transferencia a través de una integración de todos los niveles de análisis estableciendo vínculos entre las dimensiones económica, ideológica y política de la transferencia.

En el ámbito interorganizacional es importante realizar un análisis de las redes y las relaciones que se desarrollan dentro de las mismas, ya que estas contribuyen a un rápido proceso de transferencia. Finalmente en el ámbito de elaboración de políticas públicas los autores coinciden con que son raras las políticas públicas únicas, pues por lo general se obtienen de aprendizajes y lecciones en el plano transnacional a través del cual los formuladores de políticas buscan un atajo a la seguridad y prefieren trabajar sobre casos de éxito (Evans & Davies, 1999).

Al respecto, autores como Rose, concluyen que en la actualidad no existen límites para la obtención de enseñanzas o transferencia de políticas y que por lo tanto aún las innovaciones en materia de políticas públicas se basan en conocimientos previos. Sin embargo, es difícil definir el nivel de influencia de un aprendizaje en un grupo o individuo para tomar decisiones de política y por lo tanto; la transferencia termina siendo según este autor una actividad intencional orientada a la acción cuya supervivencia depende de la capacidad de ser adaptada (Rose, 1993).

Autores como Dolowitz y Marsh (2000) han ahondado en el análisis de transferencia de políticas estableciendo variables y criterios para determinar modelos de transferencia. No obstante, Evans y Davies (1999) intentan ir más allá realizando un análisis del proceso de transferencia desde las estructuras globales, transnacionales, internacionales y nacionales y la capacidad de estas para restringir o facilitar la elaboración de políticas públicas.

Teniendo en cuenta que el propósito de este estudio es verificar la existencia de un proceso de transferencia en la política pública en la creación de Innpulsa Colombia y el grado de la transferencia, será importante ahondar en el estudio analítico realizado por Evans y Davies, con el fin de determinar aspectos claves para responder a la hipótesis que plantea este estudio.

1.2 REQUISITOS PARA EL ANÁLISIS DE TRANSFERENCIA DE POLÍTICAS.

Según Evans y Davies (1999), al momento de abordar el análisis de proceso de transferencia se deben tener en cuenta dos requisitos:

- Análisis del ámbito espacial.
- Análisis de la función de los agentes de transferencia.

a. Análisis del ámbito espacial: Por lo general la transferencia de políticas públicas ocurre entre organizaciones distintas, internacionales o transnacionales y muy pocas veces

intraorganizacionalmente. En este sentido Evans y Davis identifican 25 posibles trayectorias que puede realizar un proceso de transferencia de política:

Internacional- Internacional Internacional- Trasnacional Internacional-Nacional Internacional- Local	Nacional- Internacional Nacional- Trasnacional Nacional- Nacional Nacional- Regional Nacional- Local
Trasnacional- Trasnacional Trasnacional- Internacional Trasnacional- Nacional Trasnacional- Regional Trasnacional- Local	
Regional- Internacional Regional- Trasnacional Regional- Nacional Regional- Regional Regional- Local	Local- Internacional Local- Trasnacional Local- Nacional Local- Regional Local- Local

Ilustración 1: Posibles trayectorias de la transferencia de política

Fuente: Elaboración de las autoras, basado en información extraída de Evans, M., & Davies, J. (1999). Interpretación de la transferencia de políticas: Una perspectiva multidisciplinaria y de niveles múltiples. *Pública administración* Vol.77, No 2.

b. Análisis de la función de los agentes de transferencia: Con el fin de reconocer la transferencia de políticas es de vital importancia la identificación de los agentes de transferencia y el rol que éstos juegan dentro del proceso, así como la naturaleza de transferencia que intentan realizar.

Evans y Davies (1999) afirman que dentro de dicha identificación, es importante no perder de vista el concepto de intencionalidad de los procesos de transferencia de política pública que como se había dicho pueden ser voluntarios o coercitivos. En este sentido, la

característica de intencionalidad puede ser atribuida tanto al agente de origen como al agente receptor, a ambos o a un tercero.

Por ejemplo, el agente de un proceso de transferencia puede ser un Estado que formuló una política de primero o un Estado que requiere que un Estado A adopte una política formulada por un Estado B. De igual manera, en el proceso de transferencias los agentes pueden actuar simultáneamente o en diferentes momentos del proceso.

1.3 DIMENSIONES DE TRANSFERENCIA DE POLÍTICAS

El modelo analógico de transferencia de políticas propuesta por los autores Evans y Davies (1999), están conformados por tres dimensiones:

- **Dimensión 1. Los niveles global, transnacional e internacional:**

Para los autores el análisis de esta dimensión es una cuestión de estructura y agencia y para esto es importante determinar:

Si los procesos estructurales externos al proceso de transferencia de políticas que se está examinando tienen alguna repercusión en el contexto, en las estrategias, en las intenciones y en las acciones de los agentes involucrados ya sea de manera directa o indirecta. También es importante analizar, si a la inversa las estrategias, las intenciones y las acciones de los agentes obstaculizan o habilitan las estructuras del sistema. (Evans & Davies, 1999, pág. 236)

Para el desarrollo del análisis, y con el fin de esclarecer las definiciones y el manejo conceptual de estructura¹ y agencia, los autores basan su estudio en la teoría de la

¹ La teoría de la estructuración se guía por cinco premisas principales: 1) acepta la realidad y la importancia explicativa de las estructuras sociales que generan agentes y se opone al funcionalismo; 2) define las estructuras como un conjunto de elementos internamente relacionados que ocupan una posición dentro de una organización social (agentes, prácticas tecnológicas, ideológicas, territorios); 3) los agentes y las estructuras se reconcilian en una síntesis dialéctica que va más allá de la subordinación de unos a otros; 4) las estructuras sociales se perciben

estructuración la cual conceptúa a los agentes y a las estructuras como entidades mutuamente constitutivas pero originariamente distintas, y por lo tanto, cada una es un efecto de la otra.

En este sentido la globalización, la transnacionalización, la internacionalización y la transferencia de políticas se vinculan de la siguiente manera:

- Actúan como facilitadores de la transferencia de políticas aumentando las estructuras de oportunidad y las posibilidades para que el proceso se dé, por ejemplo, a través de las comunicaciones mundiales.
- La transferencia de políticas a su vez facilita el proceso de globalización a través, por ejemplo, de la convergencia de políticas en las formaciones de los gobiernos a través del desarrollo de nuevas *estructuras*² de oportunidad (Programas de desarrollo económico de la UE).
- Mediante el procesamiento de ideas de políticas a través de comunidades epistémicas, que utilizan conocimientos para promover la conciencia mundial acerca de ciertos problemas y opciones políticas; como por ejemplo los programas de ayuda alimentaria a nivel mundial.
- **Dimensión 2. El macro Estado:**

Para el análisis de este nivel los autores mencionan que las fuerzas globales, transnacionales e internacionales tienen un efecto importante sobre las instituciones y los procesos internos del Estado. Los autores mencionan que este proceso endógeno es llamado “ahuecamiento del Estado”. Según Rhodes (1997) el ahuecamiento es generado por la globalización que genera un

como inseparables de las espaciales y temporales; y, 5) las estructuras sociales no pueden existir independientemente de las actividades que ellas gobiernan ya que es mediante la práctica de los agentes en donde adquieren su esencia. (Evans & Davies, 1999)

² Las estructuras según los autores se pueden considerar variables independientes mientras que los procesos variables dependientes (Evans & Davies, 1999)

alto nivel de interdependencia entre los Estados que terminan gobernando sin un gobierno. (Rhodes citado por Evans & Davies, 1999)

Defienden los autores en los que se ha basado a este análisis, que en el proceso de ahuecamiento que define Rhodes, las redes de política juegan un papel determinante a la hora de presentarse grandes cambios institucionales que permiten el nacimiento de nuevas estructuras de oportunidad, internas o externas, para la transferencia de políticas públicas

- **Dimensión 3. El nivel inter-organizacional:**

Hasta el momento se ha analizado la transferencia de políticas públicas en entornos multi-organizacionales. Sin embargo, se requiere analizar los métodos e instrumentos que permitan comprender los procesos inter-organizacionales. En este sentido, se hace necesario hablar de las redes de políticas y las comunidades epistémicas.

Para empezar, es importante mencionar que una comunidad epistémica está conformada por un número limitado de individuos que comparten creencias, principios, conocimientos reconocidos respecto de políticas y están en organismos nacionales e internacionales. En las comunidades epistémicas la membresía y los valores persisten en el tiempo y la relación básica es el intercambio de conocimiento.

En la comunidad epistémica quienes elaboran las políticas dependen de habilidades para reunir información y de los recursos de conocimiento de la comunidad. En cuanto a poder, la opinión de quienes elaboran las políticas públicas determina la influencia de una comunidad epistémica y su estado de aceptación (Evans & Davies, 1999).

Por su parte, las redes de políticas están conformadas por un número aún más limitado de individuos que tienen un sesgo contra ciertos aportes, algunos énfasis de elites burocráticas y

tecnocráticas. Hacen parte de las redes: los agentes de transferencia, políticos y burócratas afectados.

La red de transferencia funciona como una red específica que busca impulsar el cambio de políticas en la que los participantes comparten valores básicos y quienes elaboran las políticas dependen de las habilidades para reunir información y de los recursos de conocimiento del agente de la transferencia y la organización donadora. Finalmente, el éxito de una red de transferencia está en la capacidad del agente de satisfacer el problema objetivo de la política del cliente (Evans & Davies, 1999).

Según los autores, el punto de encuentro entre la literatura que data de los procesos de transferencia, las comunidades epistémicas y las redes de política; éstas son establecidas mediante una red de transferencia de política que opera en distintos niveles de territorialidad.

Por consiguiente, se define las redes de política como mecanismos ad hoc (creados para un fin específico), que se establecen con la intención de impulsar un cambio de políticas; y por lo tanto, no establece procesos de negociación o formación de coaliciones externas a la red de transformación. Estas redes existen únicamente para el momento en el que se está produciendo el proceso de transferencia y su importancia radica en que sin la existencia de estas redes se podrían adoptar otras políticas.

Por lo general la participación de los gobiernos refleja la interacción entre la necesidad de satisfacer problemas de políticas objetivas, el obtener acceso a otras redes interorganizacionales, otros valores motivantes como la influencia del discurso, la influencia del régimen, factores ideológicos, el suministro de recursos del conocimiento y habilidades esenciales.

1.4 ETAPAS PROPUESTAS POR EVANS Y DAVIES PARA EL DESARROLLO DE UN PROCESO DE TRANSFERENCIA DE POLÍTICA.

Los autores mencionan que un proceso de transferencia de política pública puede seguir o no los pasos en el siguiente orden estricto que son mencionados a continuación; y en donde existen otros factores incidentes como es el contexto en el cual se desarrolla cada proceso:

- **Reconocimiento:** La clave de un proceso voluntario de transferencia de política pública se da siempre que se reconozca que existe una insatisfacción o necesidad, y el tomador de decisiones acepte abordar el problema y establezca un marco para la transferencia. La red de transferencia surge cuando los tomadores de decisión (por general la elite, políticos o burócratas), reconocen la existencia del problema causado por factores externos y aceptan que debe ser atendido de manera urgente.
- **Búsqueda:** Se da a partir de la ausencia de alternativas de solución aceptables para el tomador de decisión. En ese momento cuando el formulador busca experiencias a nivel internacional, nacional, regional o local.
- **Contacto:** Por lo general se da durante el proceso de búsqueda, y es el momento **en** el que una organización encuentra a un posible agente de transferencia con habilidades de movilización cognitiva y de elites. La movilización cognitiva es la capacidad del agente para obtener recursos políticos y de conocimiento que satisfagan la elaboración de la política; y la movilización de elites es la capacidad que tiene el agente de transferencia para acceder a elites de conocimiento y traer experiencias de estas a la red de transferencia.
- **El surgimiento de una red alimentadora de información:** En esta etapa el agente de transferencia se esfuerza por demostrar la calidad de acceso a información a través de

redes de comunicación y conocimiento, entre otras. Cuando se despierta la atención del cliente mediante el paso anterior, el agente deberá actuar como una red alimentadora de información que aumente la calidad y los detalles de la información.

- **Cognición, recepción y surgimiento de una red de transferencias:** Es el momento en el que el cliente evalúa la información entregada por la red de información, la cognición y la recepción; la cual depende de que los agentes de la transferencia compartan un compromiso con un sistema común de valores.
- **Movilización cognitiva y de elites:** En este punto se espera que el agente proporcione información detallada acerca de programas realizados en otros lugares para abordar problemáticas similares.
- **Interacción:** Se espera que el agente de la transferencia facilite la interacción a través de foros de intercambio de ideas y de información entre cliente y las elites con conocimientos sobre políticas. Las elites pueden ser representantes de comunidades epistémicas con creencias y criterios de juicios profesionales similares y comparten problemas comunes relacionados con las políticas.
- **Evaluación:** Se da una vez el cliente se sienta satisfecho con la información recibida con el fin de determinar los objetos de la transferencia, el grado de transferencia (copia, adaptación, hibridación, síntesis, inspiración o simbólica), y los requisitos de la transferencia (la viabilidad, las condiciones políticas, culturales e institucionales) que son las que condicionantes del surgimiento de ideas sobre la política.
- **Decisión:** Según Davis y Evans (1999) el proceso de transferencia de políticas públicas hace parte integral del proceso de las políticas, y por tanto, las ideas para la transferencia de políticas compiten con otras opciones.

- Implementación: Una política pública es transferida cuando es implementada.

1.5 LA TRANSFERENCIA COERCITIVA DE POLÍTICAS:

Este proceso por su parte “implica e involucra a un gobierno e institución supranacional que impulsa o incluso fuerza a otro gobierno a adoptar un programa particular” (Dolowitz & Marsh, 2000, pág. 7); por este motivo, los autores suponen que el agente coercitivo está presente desde el inicio del proceso que es similar al de transferencia voluntaria. Sin embargo, limita las actividades de búsqueda del agente, y probablemente en representación de él actúa una comunidad epistémica (por ejemplo, la OCDE). En este proceso la red de transferencia está más inclinada a la acción que a una transferencia normal.

Proceso de transferencia				
1 Influencia del régimen ->	2 Búsqueda del régimen ->	3 Contacto con el agente dentro de la comunidad epistémica ->	4 Surgimiento de la red de transferencia ->	5 Proceso de movilización cognoscitiva y de elites ->
6 Contextos de interacción ->	7 Proceso de evaluación ->	8 La decisión ingresa en el ciclo de políticas ->	9 Proceso de implementación ->	10 Resultado ->

Ilustración 2 Surgimiento y desarrollo de redes de transferencia coercitiva de políticas.

Fuente: Elaboración de los autores, basado en información extraída de Evans, M., & Davies, J. (1999). Interpretación de la transferencia de políticas: Una perspectiva multidisciplinaria y de niveles múltiples. Public administration Vol.77, No 2, pág 234

1.6 GRADOS DE TRANSFERENCIA DE POLÍTICA PÚBLICA.

Rose (1993) afirma que existen cinco formas de hacer transferencia de políticas públicas:

- **Copia:** se refiere a la implementación exacta de un programa que ha sido usado o está siendo usado en otra jurisdicción.
- **Emulación:** es la implementación con ajustes de acuerdo al contexto de un programa que está siendo usado o ha sido usado en otra jurisdicción.
- **Híbrido:** es la combinación de elementos de dos programas que han sido usados en diferentes jurisdicciones.
- **Síntesis:** combinación de elementos de dos o más programas de diferentes lugares.
- **Inspiración:** programas utilizados en otros lugares que sirven como estímulo intelectual para desarrollar nuevos programas.

La implementación de cada uno de estos tipos de transferencias, tiene aspectos positivos y negativos. En primera instancia, la copia si bien genera situaciones positivas en cuanto a costos y tiempo, genera un alto índice de riesgo al rechazo de la adopción de una política pública teniendo en cuenta que los problemas son únicos y se presentan en tiempos o contextos propios de la jurisdicción en las que se den.

La emulación y el híbrido aportan conocimientos ya utilizados y probados para la formulación de una nueva política en un contexto diferente. Finalmente, la síntesis y la inspiración permiten que el formulador base la construcción de su política en sus propias características de manera que le permite innovar.

Es importante mencionar, que la transferencia de política puede darse manera directa o indirecta derivando procesos voluntarios o coercitivos. Menciona Becerra (2002), que se da una transferencia directa “cuando un gobierno obliga a otro a adoptar una política en específico e indirecta cuando factores como el consenso internacional, cambios económicos y tecnológicos obligan a un agente a transferir una política”. Por su parte, las lecciones aprendidas siempre se

dan de manera voluntaria ya que de manera consciente un agente toma un aprendizaje de otros países para ser aplicado en su sistema político.

1.7 LIMITACIONES A LOS PROCESOS DE TRANSFERENCIA

En los procesos de transferencia existe una fuerza que empuja a que una política pública sea adoptada por otro y una fuerza que hala la adopción de dicha política, para ello los formuladores deben tener presente que cualquiera que sea la causa que empuje a un proceso de transferencia, la política pública deberá modificarse y adaptarse a las condiciones del lugar en el que se implementa (Evans & Davies, 1999).

Sin embargo, existen varias limitaciones a la hora de transferir una política pública tales como: restricciones ideológicas, políticas, sociales, el nivel de eficiencia entre la entidad que transfiere y quien recibe, las habilidades técnicas de un país, los recursos financieros, el acceso a la información, las disputas partidarias, factores institucionales y la resistencia de la opinión pública (Fuentes, 2010)

Teniendo en cuenta las limitaciones mencionadas, puede ocurrir que un proceso de transferencia de política pública fracase. Al respecto, autores como Dolowitz y Marsh (2000) han identificados algunos tipos de fracaso como los siguientes:

- La transferencia desinformada: Cuando el país que va a recibir la política posee información insuficiente respecto de una política o institución y la forma en que opera en el país de origen.
- La transferencia incompleta: Cuando los elementos esenciales de una política o institución exitosa en el país de origen no logran ser transferidos.

- La transferencia inapropiada: Cuando no se presta suficiente atención a los contextos económicos, sociales, políticos e ideológicos entre el país de origen y el país receptor de la transferencia.
- La transferencia disfuncional: Cuando se replican los errores de una política o institución desde el país de origen hacia el país receptor.

Por tanto, para que una implementación sea óptima, es importante tener en cuenta conceptos tanto técnicos como políticos, pues del acuerdo o desacuerdo entre ellos la implementación de la transferencia será factible.

		Aspectos técnicos	
		Viable	Inviabile
Aspectos políticos	Deseable	Factible	Poco factible
	No deseable	Poco factible	No factible

Ilustración 3: Factibilidad de la transferencia de Política

Fuente: Información extraída de Becerra, M. (2002). Cómo tomar en cuenta las experiencias de otros: un análisis de la transferencia de políticas públicas. Revista Gaceta Ecológica, 75-83

De acuerdo a la gráfica anterior, la adopción del proceso de transferencia será óptima y factible cuando tanto técnicos como políticos se vean atraídos por los resultados originados por un programa, proceso, entre otros a transferir. Pues por lo general, los tomadores de decisión se ven atraídos por dichos resultados que los técnicos no consideran viables, debido a que los problemas son únicos tanto en tiempo como en espacio; y por lo tanto, se debe tener en cuenta la factibilidad técnica, administrativa, económica y el grado de aceptación que la transferencia pueda tener.

Como resultado del marco conceptual expuesto y después de entender los requisitos, dimensiones, etapas, grados y limitaciones de la transferencia de la política pública; se hace necesario comprender las generalidades que componen el desarrollo de la política emprendimiento de alto impacto en el país y la puesta en marcha de Innpulsa Colombia programa que surge como resultado de ello.

2 GENERALIDADES DEL DESARROLLO DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE EMPRENDIMIENTO DE ALTO IMPACTO.

2.1 TRAYECTORIA EN MATERIA DE POLÍTICA PÚBLICA DE EMPRENDIMIENTO.

Como bien lo indica Vesga (2015) “Colombia, ha tenido una trayectoria de más de 30 años en la generación de políticas públicas de emprendimiento; trayectoria que ha implicado la remodelación y reajuste de programas y agencias así como de la misma política pública” (pág. 16).

En este sentido, es importante mencionar que dichas transformaciones fueron incididas por las tendencias mundiales, pues no se puede perder de vista que solo hasta después de los años 90 gracias al fenómeno de la globalización las pequeñas empresas comenzaron a ser vistas como motor de crecimiento y generación de nuevos empleos, producto de las limitantes que había encontrado la economía soportada en las ventajas de capital.

Fue entonces cuando el concepto de economía del emprendimiento comenzó a tomar fuerza como concepto básico a nivel mundial para el diseño y formulación de políticas públicas. Éste concepto se centró en “comercializar el nuevo conocimiento por parte de organizaciones emprendedoras, gestoras de nuevos productos, servicios y modelos de negocio” (Vesga, 2015, pág. 19). Para lograr esto, las políticas públicas de emprendimiento tenían como premisa y como

reto lograr incidir en varios ámbitos a la vez; entre ellos factores que incidieran en: La demanda del emprendimiento (oportunidades, cambios tecnológicos, cambios de las necesidades y de la regulación), oferta del emprendimiento (demografía, cultura, motivación, recursos) y una estructura de incentivos que impulsara la actividad emprendedora.

En los años 90 Colombia estrenaba constitución política en donde se incluyó lineamientos relacionados con la libertad de asociación, libertad económica y unidad de materia. y desde entonces expidiéndose decretos, leyes, resoluciones y CONPES que estaban orientados a incidir en el desarrollo del emprendimiento y la generación de un contexto e incentivos que motivara la generación de nuevas empresas.

Uno de los hitos importantes en el proceso se dio en 1993, cuando Michael Porter³ y el Monitor Group en una asesoría recomendaron la realización de apuestas concretas a ciertos sectores de la economía para impulsar la competitividad en el país. Este fue el primer paso de Colombia para empezar a acelerar la productividad y competitividad de las empresas, entendiendo que las decisiones de competitividad se debían tomar en las regiones y ciudades y no a nivel central, incluyendo al emprendimiento como un componente importante que impulsa la competitividad (Vesga, 2015)

Desde el año 2000 Colombia empezó a identificar el potencial de las nuevas empresas ya que estas estaban creando riqueza y aportando al crecimiento económico del país. Las políticas públicas entonces dieron un giro hacia las empresas y sus creadores.

En el Gobierno de Andrés Pastrana (1998-2000), el Ministerio de Comercio Exterior le dio relevancia a la creación y desarrollo de las micro, pequeñas y medianas empresas a través de la

³ Profesor de la escuela de negocios de Harvard, reconocido a nivel global como la principal autoridad mundial en materia de competitividad, estrategia empresarial y valor compartido.

Ley 590 del 2000, esta ley trataría de aliviar las barreras institucionales que no permitían el buen desarrollo de aquel nicho empresarial. Dicha Ley da vida al Fondo Colombiano de Modernización y Desarrollo Tecnológico de las Micro, Pequeñas y Medianas empresas (Fomipyme); entidad pública que otorgaría importantes recursos a este segmento empresarial.

En el 2002 bajo el Gobierno de Álvaro Uribe el tema del emprendimiento tomó mayor relevancia, a través de la Ley 789 que dio vida al Fondo Emprender, este fondo que aún persiste es administrado por el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), tuvo como objetivo financiar proyectos o iniciativas empresariales desde su modelo de negocio o menos de 12 meses de constitución desarrolladas por estudiantes de instituciones técnicas o universitarias (Fondo Emprender, 2016).

Esta iniciativa de política pública, marcó un hito importante en las iniciativas de apoyo al emprendimiento en el país, debido a que fue la primera vez que un gobierno Colombiano creaba un instrumento para el otorgamiento de Capital Semilla⁴, sin embargo, la concepción de emprendimiento no era entendida como un aporte al crecimiento económico del país sino a una política netamente social (Vesga, 2015)

En el 2006 se emitió la Ley 1014, el objetivo principal de dicha ley era desarrollar un plan nacional para el fomento de la cultura del emprendimiento y articular acciones concretas, teniendo como puntos principales: (a) Promover que en todas las entidades educativas se diera formación en emprendimiento; (b) Apoyar con recursos públicos las redes de emprendimiento registradas en el Ministerio de Comercio; (c) Trabajar con entidades financieras para que le otorgaran créditos a nuevos empresarios contra planes de negocio y; (d) Generar condiciones

⁴ Se entiende como el financiamiento inicial de una empresa que no debe ser devuelto a quien lo otorga.

para que en las regiones surgieran fondos de inversionistas ángeles, fondos de capital semilla y fondos de capital de riesgo para el apoyo a las nuevas empresas.

Adicionalmente, esta Ley incluía por primera vez, definiciones concretas sobre emprendimiento, emprendedores, cultura emprendedora, entre otras. Lo anterior, demuestra el respaldo del gobierno colombiano a las iniciativas emprendedoras en el país reconociéndolo como palanca de crecimiento económico para los colombianos.

En el 2010, el Gobierno de Juan Manuel Santos a través del Plan Nacional de Desarrollo *“Prosperidad para todos, más empleo, menos pobreza y más seguridad”*; planteó el sueño de un país con empresas pujantes, social y ambientalmente responsables, que conquisten los mercados internacionales con bienes y servicios de alto valor agregado e innovación lo que le abrió las puertas a el crecimiento empresarial en el país y su relevancia.

Es así, que en el capítulo de competitividad se incluyó el tema del emprendimiento y se hablaba ampliamente de innovación y crecimiento. En dicho plan se evidenciaba explícitamente la necesidad de crear incentivos a aquellas empresas que tenían mayor potencial de crecimiento, a través de mecanismos de financiación para nuevas empresas y fortalecer la industria en torno a este tipo de emprendimientos. Además, del mandato explícito de la creación de una Unidad de Desarrollo e Innovación para el país.

No se puede perder de vista que para este momento las experiencias y lineamientos mundiales respecto de la generación de políticas de emprendimiento, así como una gran variedad de autores, evidenciaban la fuerte relación que tiene la actividad emprendedora con el crecimiento económico (Lupiáñez, Priede, & López-Cózar, 2014) En este sentido, se dijo que la actividad empresarial aportaría al crecimiento y desarrollo de la economía, ya que las iniciativas

empresariales generan estabilidades o equilibrios en los sistemas económicos de las ciudades, regiones o países en los que se desarrollan.

El emprendimiento tal como se definió en la Ley 1014 de 2006, en el artículo 1, para Colombia es:

Una manera de pensar y actuar orientada hacia la creación de riqueza. Es una forma de pensar, razonar y actuar centrada en las oportunidades, planteada con visión global y llevada a cabo mediante un liderazgo equilibrado y la gestión de un riesgo calculado, su resultado es la creación de valor que beneficia a la empresa, la economía y la sociedad.

No obstante, no existe un solo tipo de emprendimiento en la generación de las políticas mencionadas, de la creación de programas de apoyo a los emprendedores surgieron varios conceptos tales como: emprendimiento de alto potencial, dinámico, de necesidad, micro, nobel y de alto impacto. Lo anterior sin lograr definir y encasillar la generalidad en cada uno de los términos mencionados, lo que le impedía al país el diseño de políticas públicas enfocadas a cada uno de los tipos de emprendimiento; los cuales requieren un énfasis y acciones distintas .de manera cualitativa y cuantitativa cada uno de estos. (The Breakthrough, 2011, pág. 6)

Resultado de ello, hasta el 2010 Colombia había impulsado políticas y programas dirigidos a la generación de emprendimiento tradicionales con una mentalidad cultural de autoempleo más que políticas y programas de emprendimiento de alto impacto, que contaran con una organización y alineación entre las organizaciones del gobierno encargadas de liderar el tema y otros actores privados incidentes en el desarrollo endógeno de la política pública.

2.2 EL CASO DE INNPULSA COLOMBIA COMO MATERIALIZACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE EMPRENDIMIENTO.

Innpulsa Colombia, fue el resultado de diferentes aprendizajes obtenidos de una larga trayectoria del país por lograr una mayor competitividad, sin embargo, su creación y estructuración tuvo como soporte la coincidencia entre un interés gubernamental y los resultados de un estudio profundo de las circunstancias coyunturales que el país vivía en ese momento.

2.2.1 Hitos en la creación de Innpulsa Colombia como puesta en marcha de la política pública de emprendimiento de alto impacto.

En el año 2011, se comenzó a dar orientaciones claras para el diseño de programas dirigidos exclusivamente al emprendimiento de alto impacto. Durante este año la unión entre cámaras de comercio de las principales ciudades del país, instituciones privadas y actores gubernamentales, generó como producto un estudio titulado “Escalando el emprendimiento en Colombia”, liderado por la firma The Breakthrough.

El estudio realizado por The Breakthrough (2011) tuvo como objetivo:

Aprehender y transmitirle al país, un mensaje acerca del emprendimiento de alto impacto, dar recomendaciones de política pública y retar al país en la realización de cuatro importantes acciones: 1) Alinear al país alrededor de meta de largo plazo inspiradora de generación de Emprendimiento de alto impacto desde las regiones, 2) Transformar el lenguaje y la mentalidad de modo que la sociedad colombiana impulse culturalmente el emprendimiento legal asociado a la construcción de riqueza, 3) lograr estructurar un verdadero sistema integral de financiación para el emprendimiento de alto impacto que considere el establecimiento de una mercado de valores de pequeña y mediana capitalización y finalmente; 4) lograr que el gobierno nacional se circunscriba a su tarea de dar línea,

co-financiar a las regiones, corregir fallas de mercado financiero dejándole a las regiones ejecutar lo que les corresponde: liderar su propio desarrollo (pág. 10).

El estudio, comenzó con la identificación de los tipos de emprendimiento que existen, (The Breakthrough, 2011) el primero de ellos es el emprendimiento tradicional o de subsistencia el cual se caracteriza por un nivel de ventas poco significativo para la economía, no tiene componentes innovadores en su modelo de negocio, su razón de ser en la subsistencia y no el crecimiento como fin último.

En segundo lugar, se encuentra el Emprendimiento Dinámico (The Breakthrough, 2011) el cual cuenta con indicadores específicos como el potencial de llegar a vender \$4.000 millones de pesos en sus primeros diez (10) años, ventas iniciales de \$400 millones de pesos en sus primeros tres (3) años, cuentan con un margen operativo superior al 8% y la sostenibilidad está dada por un promedio histórico mayor al 4%; este emprendimiento busca abarcar el mercado local y crecer en el corto plazo.

Finalmente, está el Emprendimiento de Alto Impacto (EAI), este tipo de emprendimientos “presentan crecimiento sostenido por encima del crecimiento de la economía nacional, alcanzan niveles de ventas respetables en sus primeros años de vida y logran utilidades interesantes, también sostenidas, en esos años” (The Breakthrough, 2011, págs. 11-15) . Sus indicadores se determinan en ventas superiores a los \$5000 millones de pesos en sus primeros diez (10) años, rentabilidad con un margen operativo superior al 10% y su sostenibilidad demostrada en un promedio histórico de margen operativo mayor al 7% (The Breakthrough, 2011).

Según el estudio realizado por The Breakthrough (2000), tanto el Emprendimiento Dinámico como el Emprendimiento de Alto Impacto son capaces de lograr lo que muchas empresas no logran en décadas ya que obtienen altos niveles de rentabilidad que les permiten reinvertir en las

empresas y así potencializar su crecimiento; además de generar empleos de calidad, jalonar proveedores y pagar impuestos significativos. Fue esta diferenciación de conceptos, la responsable de poner a pensar a Colombia a qué tipos de emprendimiento apostarle.

Con la claridad generada sobre los conceptos de los diferentes tipos de emprendimiento, el estudio buscó analizar los tipos de empresas que se generaron en el país desde el 2000 hasta el 2010 con el fin de dar a entender el contexto y la naturaleza con la que se desarrollaron las empresas existentes hasta el momento y tomar reales decisiones de política con conllevaran al impulso del emprendimiento de alto impacto (EAI).

Para ello, la firma consultora filtró las bases de datos de las empresas conformadas durante los 10 últimos años en Colombia y se realizó un proceso de identificación de aquellas que cumplían con las características de un EAI. El proceso de depuración arrojó que en el país 5.163 empresas se catalogaban como empresas de emprendimiento Tradicional (ET), 609 empresas fueron definidas como empresas con un tipo de emprendimiento dinámico (ED) y 284 empresas con un tipo de emprendimiento de alto impacto (EAI).

Con la identificación de los tipos de emprendimiento los consultores concluyeron que pese a que el ED y el EAI correspondieron solo a un 15% del total de las empresas analizadas, estas empresas concentraban el 21% de las ventas totales y el 54% del total de la utilidad operativa⁵ generada en el 2010. Así mismo, se identificó que mientras las empresas de Emprendimiento Tradicional generaban en promedio 24 empleos, las empresas de emprendimiento dinámico generaban 35 empleos y las empresas de emprendimiento de alto impacto 65 empleos; sumado a

⁵La utilidad operativa permite verificar la proyección de los niveles de innovación y reinversión de una empresa, estos indicadores son clave para que una empresa sea sostenible en el tiempo.

que en un corto tiempo estas generaban un altísimo nivel de utilidades (The Breakthrough, 2011).

Con estos indicadores arrojados por el análisis del contexto empresarial colombiano, los consultores y sus financiadores buscaron demostrar que, en Colombia era necesario, pero también factible comenzar a orientar las acciones de política pública al impulso de programas que apoyaran el emprendimiento de alto impacto; teniendo en cuenta el aporte que este podría hacer en el desarrollo competitivo, económico y social del país.

Sin embargo, el análisis de las empresas colombianas no fue la única acción realizada para dar las recomendaciones de política pública que se proponía el mismo, motivo por el cual se generó un espacio para conocer “*La voz de los emprendedores*” en el 2011, a través de la realización de 35 entrevistas a emprendedores y la aplicación del Entrepreneurship Policy Benchmark desarrollado por la firma Monitor Group, y el cual ya había sido aplicado en países como Chile, Jordania, Egipto, Singapur, China, Estados Unidos e India.

Con la aplicación de esta herramienta se buscó:

Hacer un seguimiento de variables relevantes de la política de promoción del emprendimiento a través de la medición de cuatro amplias categorías de política como son: activos de iniciativa empresarial (financiación, capacidad y talento, tecnología e infraestructura), asistencia o apoyo al empresario (servicios de soporte), aceleradores de políticas (legislación, carga administrativa) y motivaciones (mentalidad) (The Breakthrough, 2011, pág. 19).

Pese a que las variables de la herramienta estaban definidas para la aplicación en Colombia, se buscó diseñar y adaptar el estudio con el fin de obtener un diagnóstico fácilmente comparable a nivel internacional y con foco en el emprendimiento de alto impacto.

Para ello se partió de premisas como la significancia local, teniendo en cuenta que el emprendimiento es un fenómeno de naturaleza local, se estudiaron cinco (5) ciudades principales del país⁶ y midió empresas que no solo estuvieran en sus primeros años de operación. La muestra del estudio estuvo compuesta de 50% de empresas consolidadas y 50% de empresas fundadas después del año 2000, el 86% de los encuestados fueron emprendedores. Con estas premisas se buscaba que la aplicación de la herramienta se convirtiera en un instrumento clave en la toma de decisiones de política pública.

Los resultados de la aplicación del Benchmark, arrojaron que variables como la mentalidad y financiación en Colombia tienen mejor capacidad para apalancar el emprendimiento. En esta variable se identificó además que el país tiene una mayor brecha respecto de otros países en donde fue aplicada la herramienta. En cuanto a las políticas de habilidad y talento, se encontró que Colombia tenía un comportamiento similar a los otros países de la muestra sin lograr ser esta una variable de primer nivel. Con relación a la variable soporte e infraestructura es estudio arrojó que en Colombia los empresarios se enfrentan a una alta carga administrativa y de tramitología; sin embargo, este indicador no se consideró directamente influenciado para el EAI.

Se identificó que la mayor barrera para el país estaba representada por la mentalidad y cultura de los emprendedores, que pese a que quieren emprender le temen al fracaso. Por otro lado, se identificó en este aspecto que para los colombianos emprender más allá de estar asociado a un pensamiento de generación de riqueza está asociado a una forma de autoempleo o ser independiente.

⁶ Bogotá, Medellín, Cali, Barranquilla y Bucaramanga

A diferencia de otros países como China o Estados Unidos en donde los emprendedores son menos adversos al fracaso y no consideran esto como una desgracia si no como una oportunidad de mejora, se concluyó que pocas veces en nuestro país los logros empresariales eran motivo de noticia nacional, entre los encuestados fue difícil ubicar un pensamiento del emprendimiento y el triunfo empresarial que no estuviera asociado a la realización de actividades ilícitas. para ilustrar estos cuando se planteaba el caso de un emprendedor o empresario exitoso manifestaban que “algo raro había en ello” y que “la plata no se conseguía así de fácil” (The Breakthrough, 2011). Lo anterior permitió identificar que la mentalidad y cultura emprendedora era uno de los principales aspectos a considerar en el desarrollo de una política de EAI.

En cuanto a financiación para el emprendimiento, el estudio definió que los emprendedores e instituciones encuestadas hicieron hincapié en la falta de instrumentos y mecanismos de financiación en las diferentes etapas del emprendimiento tales como: capital semilla, ángeles inversionistas, capital de riesgo, y escalamiento y expansión de sus empresas. Al respecto, los consultores hicieron un llamado al gobierno nacional para que jugará un rol determinante en el fortalecimiento de la financiación para el EAI a través de instituciones como Bancóldex (The Breakthrough, 2011).

La variable de habilidad y talento arrojó que en el país había capacidad por parte de los emprendedores para administrar y dirigir empresas. Sin embargo, mostró una debilidad en la formación académica sugiriendo la necesidad de la transversalidad de la formación en emprendimiento del sistema educativo en donde se elevara la calidad y tuviera un impacto medible.

Finalmente, y después de entrevistar y dialogar con los emprendedores y empresarios colombianos, los consultores mantuvieron una serie de encuentros con entidades del gobierno

cuya finalidad eran: (i) Llegar a la puesta en marcha de una política pública dirigida al emprendimiento de alto impacto (EAI), alineando las metas estatales, así como también; (ii) las definiciones de emprendimientos usadas por cada entidad estatal.

2.2.2 Frentes de trabajo propuestos para la puesta en marcha de Innpulsa como una política pública de EAI en Colombia.

El estudio The Breakthrough (2011) fue más allá de la realización de un diagnóstico y la definición de los tipos de emprendimiento. La premisa era clara, vislumbrar el camino para la puesta en marcha de una política pública con foco en el EAI. Para ello fue necesaria la recomendación de una ruta con claridad en la acción de cada uno de los actores tanto nacionales como locales y con diferentes frentes de trabajo como:

- Alineación: Sugirieron un sistema con foco en los objetivos y alineación entre los actores, para esto era necesario la implementación de programas que apuntaran específicamente a la promoción del EAI, y que contase con un sistema de medición que permitiera monitorear avances y guiar las acciones de política pública que se desplegaran. Para materializar esta idea propusieron contar con un sistema que se dedicara únicamente al EAI, que tuviera un líder independiente del sector privado y generara información trimestral y anual de monitoreo e información; sirviendo finalmente de base para la asignación del presupuesto de EAI en las entidades nacionales. La propuesta además sugirió que se implementara una meta grande y ambiciosa de país en donde el primer indicador a medir sería el número de EAI identificadas en un periodo de tiempo. Asimismo recomendaron que este sistema estuviera liderado en su ejecución por el sector privado pero asociando entidades de orden gubernamental encargadas de hacer seguimiento a las

políticas públicas como el DANE y DNP; e integrar como otro de los actores a Confecamaras (The Breakthrough, 2011).

Esta estrategia debía estar acompañada de una amplia comunicación y pedagogía a través de la implementación de estrategias como eventos anuales de reconocimiento de emprendedores de alto impacto, estrategias en medios nacionales, presentación de informes anuales que incidieran positivamente en la transformación de la mentalidad y la cultura emprendedora en el país.

- Lenguaje y cultura: Los consultores, propusieron que era indispensable la búsqueda de mecanismos que intervinieran el lenguaje y la cultura nacional para romper paradigmas sociales respecto del emprendimiento en Colombia; y para ello determinaron que jugaba un papel importante la figura del Presidente de la República en el establecimiento del EAI como prioridad nacional. Para la realización de esta propuesta los consultores se valieron de lo ya consignado en el plan de desarrollo 2010-2014 “Prosperidad para todos”, en donde se había propuesto la intención de ser parte de la OECD impulsando la locomotora de la innovación; a partir de esa iniciativa era válido que las premisas presidenciales estuvieran encaminadas a la promoción del EAI como: a) pilar para la generación de la prosperidad nacional, b) herramienta de movilidad social fundamental para el desarrollo y c) legitimidad y aceptación en la propuesta de que muchas personas o equipos construyan y generen empleos, paguen impuestos y generen más desarrollo (The Breakthrough, 2011).

Sin embargo, no era suficiente el liderazgo presidencial. La divulgación de estos mensajes debía estar acompañados de alianzas con medios y estrategias de comunicación nacionales como: telenovelas, realities, noticias nacionales y cualquier estrategia que permitiera poner en la agenda y coyuntura del país el EAI.

- Sistema Educativo: Al respecto se propusieron acciones encaminadas a eliminar soluciones simplistas como cursos de emprendimiento o un programa pasajero de emprendimiento; para lo cual se propusieron soluciones simples pero potentes utilizando la experiencia y el reconocimiento como herramienta. Formularon entonces acciones como: diálogos de emprendimiento, ferias y concursos, pasantías y prácticas profesionales e incentivos a empresas y universidades a la comercialización y aplicación comercial de la investigación.
- Sistemas Financieros: Frente a esta variable la consultoría dedicó especial atención al rol que el Estado debería cumplir el cual lo resumieron a tareas claves en diferentes roles. El primero de ellos fue como regulador, a través del cual el Estado podría regular la participación de fondos de pensiones y de empleados en la inversión en EAI, generando regulación para créditos a EAI para estimular el mercado de créditos para este tipo de negocios. En el segundo rol fue definido como participante, en el cual se sugirieron opciones como la generación o cofinanciación de un mercado de “*small medium cap companies*”, participando en asocio con privados en la creación o financiación de fondos de capital semilla y venture capital de privados o en la asignación de una parte de recursos que se entregaran directamente en forma de subsidios a través del fondo emprender al EAI.
- Sistemas regionales de soporte: Finalmente, en este punto se recomendó darles un rol protagónico a las comisiones regionales de competitividad en cuanto al liderazgo ejercido respecto del EAI con el fin de que en adelante los programas nacionales se planificaran de la mano de las regiones.

Fueron estos, los cinco (5) frentes de trabajo recomendados por el estudio “Escalando el emprendimiento”, y fueron la base de la creación de lo que posteriormente se conoció como Innpulsa Colombia.

Con las recomendaciones realizadas en el estudio Escalando el emprendimiento, el gobierno nacional decidió materializar la creación de la Unidad de Desarrollo e Innovación en alianza con Bancóldex.

La unidad creada, debía atender a las sugerencias realizadas por el estudio en torno al empoderamiento de las regiones, la transformación de la mentalidad y la cultura y el diseño de una iniciativa para la financiación de emprendimiento en etapas tempranas con las siguientes características: “Primero, asignación de recursos de coinversión; segundo, participación conjunta de capital nacional y extranjero; y tercero, estructuración de una prima de éxito para los inversionistas privados a través de los mecanismos de salida de la inversión pública” (Ley 1450 de 2011), que lograra impulsar el emprendimiento Dinámico y el Emprendimiento de Alto Impacto.

Para ello, Juliana Ossa ex directora de la plataforma de crecimiento extraordinario de Innpulsa Colombia, mencionó que fue necesaria la concurrencia a reuniones de estructuración de la unidad de actores como el DNP, el Ministerio de Comercio Industria y Turismo, Colciencias, las Cámaras de Comercio del país, Bancóldex y la firma The Breakthrough (Ossa, 2016).

Para el año 2012 en reuniones con los actores mencionados, se propuso una estructura borrador que fue la que dio vida a Innpulsa. Dicha estructura estaba soportada en el estudio de Breakthrough y en la Ley 1450 de 2011 en la que se estableció que para fomentar la innovación y el uso del conocimiento se requería (Bancóldex S.A., 2011-2015).

- (i) Financiación adaptada a las características de los proyectos de investigación e innovación y a la estructura productiva y necesidades regionales,
- (ii) La formación de capital humano que pueda transformar ideas y conocimiento en innovaciones, y

(iii) Una institucionalidad que organice, asesore, acompañe y vigile los procesos de identificación, producción, difusión, uso e integración del conocimiento en la transformación productiva y social del país.

De acuerdo con Juliana Ossa, para la creación del borrador de la estructura de lo que sería Innpulsa Colombia, el equipo encargado de levantar la estructura guiado por la firma consultora, revisó casos y experiencias como los de la Corfo en Chile, INADEM en México, el Ecosistema de Santa Catalina en Brasil, el desarrollo de la política científica en Israel, especialmente el programa del Chief Scientist, el ecosistema de Silicon Valey en Estados Unidos y los programas del el British Bussines Bank, todas entidades y programas encargados de promover el emprendimiento (Ossa, 2016).

Después de la revisión de experiencias significativas, el equipo de trabajo contratado por el gobierno nacional determinó que Innpulsa basaría su estructura organizacional teniendo en cuenta la brecha de mentalidad y cultura, la brecha de capacidades institucionales, y la brecha de capacidades empresariales que poco después dieron vida a las tres grandes áreas organizacionales de Innpulsa:

- Mentalidad y Cultura
- Emprendimiento Dinámico, posteriormente Crecimiento Empresarial Extraordinario
- Desarrollo Empresarial Regional.

Adicional a la identificación de las tres áreas organizacionales, el equipo de trabajo definió como objetivo principal de Innpulsa Colombia en sus inicios, estimular los sectores productivos del país y lograr que más empresarios innovadores incursionaran en procesos de alto impacto con énfasis en innovación. Así como, estimular las alianzas público- privadas y el sector académico con el fin de desarrollar la innovación en el marco de una estrategia nacional de innovación

(Innpulsa Colombia, 2014) , que jalonara la premisa propuesta desde la realización del estudio Escalando el emprendimiento que era la focalización en una política pública de apoyo al EAI.

Fue así como se determinó que Innpulsa Colombia promovería la innovación como un instrumento necesario para el desarrollo y la competitividad, y se enfocaría específicamente en la innovación empresarial y en el emprendimiento de alto impacto en términos de crecimiento, prosperidad y empleo de calidad. A mediados del 2013 después de un ejercicio de estrategia interno, Innpulsa Colombia definió como objetivo principal “Activar el Crecimiento Empresarial Extraordinario jalonado por la innovación en el país”, definiendo como su cliente principal los empresarios visionarios e innovadores y sus empresas.

Finalmente, se definió que la estructura Organizacional de Innpulsa estaría conformada por una gerencia, la unidad de planeación y control que es transversal a las otras áreas que la conforman y tiene funciones netamente administrativas. Un área de Crecimiento Empresarial Extraordinario (CEE) conformada por dos sub-áreas, desarrollo de productos y servicios (DPS) e inteligencia y servicio al ecosistema (ISE); el área de Mentalidad y Cultura (MYC), y finalmente el área de Crecimiento Empresarial Regional (CER).

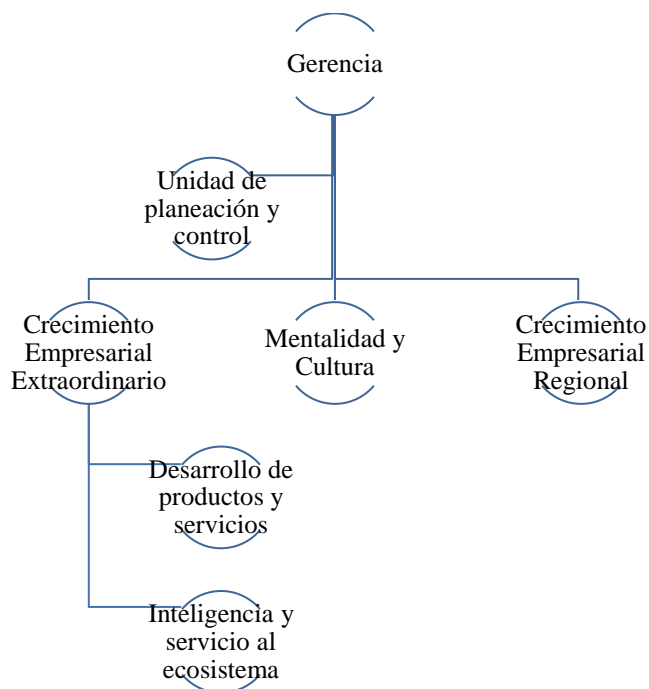


Ilustración 4: Estructura organizacional de Innpulsa Colombia (2010-2015)

Fuente: Elaboración propia a partir de la información de Innpulsa Colombia.

2.2.3 Crecimiento Empresarial Extraordinario

El área de Crecimiento Empresarial Extraordinario tuvo como objetivo principal identificar los obstáculos que existen en el ecosistema de innovación y emprendimiento nacional para que más empresas crecieran de manera extraordinaria y se convirtieran en empresas de alto potencial de crecimiento. El área se encargaba de corregir las fallas del mercado: inyectando recursos donde hacen falta, conectando y activando la oferta y demanda (Ossa, 2016).

A los efectos de este objetivo, el área desarrollaba programas, proyectos, productos y servicios, con el fin de contribuir a cerrar la brecha que existe entre los empresarios y sus oportunidades de crecer, garantizando que dichos instrumentos lleguen de manera efectiva a los empresarios.

Los objetivos estratégicos de dicha área eran:

Activar la industria de inversión de capital de riesgo que financie empresas que crezcan de

manera extraordinaria jalonadas por la innovación. b) Fortalecer las capacidades empresariales de emprendedores que generen empresas de alto impacto. c) Generar conexiones de valor que fortalezcan a los empresarios que crecen de manera extraordinaria. d) Atender y entender las necesidades de los clientes principales que son los empresarios.

En el documento de logros de Innpulsa Colombia (2015) entre los programas más representativos se encuentran:

- El fortalecimiento de la Red de Ángeles Inversionistas de la Fundación Bavaria.
- La financiación de la creación de tres (3) nuevos fondos de inversión privada Velum Ventures, Nazca y Social Atom.
- El programa Colombia CO4 de innovación colaborativa.
- De igual forma, la exposición y fogueo de empresas en escenarios internacionales como Mass Challenge, Startup Tel Aviv y NXTP Labs, Crecimiento Empresarial Regional.
- Programas de capital semilla y capital en etapa temprana
- Programa de Estructuración de negocios.

2.2.4 Crecimiento Empresarial Regional:

La Unidad de desarrollo e innovación, Innpulsa Colombia, se propuso también promover el crecimiento empresarial extraordinario desde las regiones con el fin de fortalecer las capacidades de las organizaciones que acompañan empresas con potencial de crecimiento extraordinario; ayudando a las regiones en la identificación e implementación de estrategias de crecimiento empresarial extraordinario y generar capacidades en las organizaciones para lograr articulaciones entre ellas y con la nación.

La importancia del enfoque regional estuvo dada bajo la premisa de un desarrollo endógeno propio del territorio local, en el que, para este caso, las iniciativas debían ser acordes con el grado de madurez del tejido empresarial. Por lo tanto, los instrumentos que a nivel regional se diseñen deben estar diferenciados de acuerdo “con la madurez, contexto y capacidades observables en el entorno” (Innpulsa Colombia, 2015).

El área persiguió los siguientes objetivos:

- Generar mayores capacidades organizacionales para identificación, acompañamiento y aceleración de empresas de alto impacto.
- Mayores capacidades para la comercialización y apropiación de tecnologías para entidades generadoras de conocimiento
- Mayores capacidades para la ideación y estructuración de proyectos en las regiones.
- Mayores capacidades para la definición e implementación de estrategias regionales a través del fortalecimiento de la competitividad de clústeres.

Desde su creación hasta el 2015, los principales programas desarrollados fueron:

- Fortalecimiento de capacidades institucionales en las regiones.
- Venta y mejoramiento de tecnologías a organizaciones a nivel nacional.
- Fortalecimiento de capacidades en ideación y estructuración de proyectos en organizaciones de desarrollo empresarial.
- Programa de rutas competitivas para el desarrollo capacidades en intervención de clústeres.
- Financiación a iniciativas de clúster.

2.2.5 Mentalidad y Cultura

Otra de las premisas de Innpulsa Colombia fue la de promover un cambio de mentalidad y cultura de los colombianos con el fin de superar barreras que obstaculizaran el crecimiento empresarial extraordinario en el país, y para ello fue necesario la creación del área de mentalidad y cultura que tenía como misión transformar barreras mentales y culturales de los colombianos.

Con la creación de Innpulsa, se comprendió que había que realizar una intervención en la transformación de la visión y el comportamiento empresarial sobre la que es la premisa principal de la Unidad que es el crecimiento extraordinario, debido a que el emprendimiento suele ocurrir en una cultura en donde se apoye el tomar riesgos y provea las herramientas para que los riesgos se disminuyan (Walshok, Shapiro, & Owens, 2013).

- Esta difícil tarea a desarrollar por parte del programa era necesaria, ya que como se afirma en muchos países una sociedad emprendedora es aquella donde innovar, arriesgarse e incluso fracasar son vistos como un camino al éxito individual, social y económico (The Breakthrough, 2011). Sin embargo, en Colombia el ser emprendedor no se cataloga como una oportunidad sino una necesidad.

Como método de transformación cultural, la Unidad definió basada en los métodos modernos de gestión que los emprendedores “deben salir a la calle y explorar la realidad que viven sus clientes para de esta manera aprender sobre el terreno” (Vesga, 2015, pág. 25). Es por eso, que el modelo de gestión adoptado por Innpulsa privilegia el aprendizaje a partir de la evidencia obtenida de la acción.

Los tres objetivos principales de esta área fueron:

- Activar una conversación a nivel nacional sobre crecimiento empresarial e innovación.

- Construir una comunidad de interés alrededor de la innovación y el espíritu empresarial
- Promover valores y comportamientos favorables al crecimiento empresarial extraordinario jalonado por la innovación.

Hasta el 2015 el área de mentalidad desarrolló acciones como:

- Apoyar a la primera agencia de contenidos sobre emprendimiento e innovación, Colombia Inn.
- Organización y desarrollo del primer gran festival de emprendimiento “Heroes Fest”.
- Visibilización de las historias de los emprendedores que se atreven a pensar y hacer en grande. Con ese propósito se realizaron intervenciones culturales como: giras de empresarios extraordinarios, visibilización de historias en medios de alcance nacional, producción de cortometrajes en materia de emprendimiento.

Teniendo claro el camino recorrido en la puesta en marcha de Innpulsa Colombia, sus frentes de trabajo, estructura organizacional y los principales logros alcanzados del periodo comprendiendo entre el 2010 y el 2015, se hace necesaria la identificación de los referentes internacionales que pudieron hacer parte de la configuración o características del programa; para posteriormente identificar los posibles aspectos apropiados por Innpulsa.

3 INCIDENCIA DE PROGRAMAS, ECOSISTEMAS E INSTITUCIONES EN LA ESTRUCTURACIÓN, ORGANIZACIÓN Y PUESTA EN MARCHA DE INNPULSA COLOMBIA.

En la etapa de estructuración se conformó una junta asesora para la creación de Innpulsa Colombia⁷ con el apoyo de la firma The Breakthrough se enfocó en la búsqueda de referentes internacionales exitosos con el fin de identificar los aprendizajes útiles para Colombia. Entre las experiencias escogidas se encuentran los programas CORFO en Chile, el INADEM de México, el British Bussines Bank, el Ecosistema de Santa Catarina en Brasil, el desarrollo de la política científica en Israel liderado por la figura del Chief Scientist y el ecosistema de Silicon Valey en Estados Unidos.

Con el fin de entender si existió efectivamente un proceso de transferencia de política se indicarán a continuación cada uno de los referentes mencionados.

3.1 CORPORACIÓN DE FOMENTO DE LA PRODUCCIÓN (CORFO)

La CORFO es una agencia del gobierno chileno administrada por el Ministerio de Economía, Fomento y Turismo, la cual tiene como enfoque principal el apoyo al emprendimiento, la innovación y la competitividad en el país, así como fortalecer el capital humano y las capacidades tecnológicas de Chile y cuya finalidad es la generación de más y mejores oportunidades para los chilenos y contribuir al desarrollo económico del país (CORFO CHILE, 2016).

Desde 1939, la labor de la CORFO estuvo dedicada a aspectos como:

⁷ Actores que conformaron la Junta Asesora para la creación de Innpulsa Colombia: DNP, el Ministerio de Comercio Industria y Turismo, Colciencias, las Cámaras de Comercio del País, Bancóldex y la firma The Breakthrough.

- Potenciar la investigación y el desarrollo tecnológico con impacto económico en los diferentes sectores productivos.
- Promover la asociatividad empresarial de empresas medianas y pequeñas para generar un ambiente de colaboración y mayor competencia
- Promover el acceso a financiamiento y a instrumentos financieros para las empresas en etapa temprana, exportadoras y de menor escala.

En términos de organización institucional, la CORFO está estructurada por temáticas que se constituyen en áreas y dentro de los cuales se encuentran el área de emprendimiento, el área de innovación, el área de desarrollo pyme, el área de inversión y el área de financiamiento, el área de capacidades tecnológicas y finalmente el área de inversión estratégica. Para el caso de estudio, se analizarán únicamente tres áreas. :

Primerio, el área de emprendimiento que busca incentivar el desarrollo de negocios innovadores a través del apoyo a emprendedores con ideas nuevas con programas de financiamiento, fortalecimiento del ecosistema y conexión del ecosistema que fomente la competencia.

El área de innovación está dirigida a empresas que busquen innovar, y para ello la CORFO genera programas de financiación para desarrollar o mejorar y esas innovaciones y alimentar al ecosistema que de soporte al tema de innovación en el país.

Por último el área de capacidades tecnológicas, buscar fortalecer la transferencia tecnológica y las capacidades de desarrollo de tecnología en el país conectando empresas universidades y centros tecnológicos en sectores prioritarios para el país.

3.2 INSTITUTO NACIONAL DEL EMPRENDEDOR (INADEM)

México, a través del INADEM, ha sido otro referente en la conformación de agencias y organismos de apoyo al emprendimiento en Latinoamérica. El instituto, es el encargado en México de desarrollar acciones de instrumentación, ejecución y coordinación de la política pública nacional de apoyo a emprendedores y apoyo a las micro, pequeñas y medianas empresas para impulsar procesos de innovación competitividad y proyección en mercados tanto nacionales como internacionales y generar una cultura de competitividad empresarial; y de esta manera incidir en el desarrollo económico y bienestar social de los mexicanos (INADEM, 2016).

IDANEM, se ha destacado principalmente por las estrategias de vanguardia desarrolladas para el fomento de la cultura emprendedora del país y para ello el Instituto cuenta con una estructura organizacional dividida por tipos de emprendimiento o apoyo así: dirección de programas de desarrollo empresarial, dirección de programas de emprendedores y financiamiento, dirección de programas de sectores estratégicos y desarrollo regional, dirección de programas para MIPYMES, dirección de programas para defensa de MIPYMES. Para lograr sus objetivos el INADEM identifica en cada región del territorio mexicano las industrias clave que permitan optimizar las acciones para promover el desarrollo.

3.3 SILICON VALLEY

Este ecosistema de emprendimiento, uno de los más importantes del mundo, surgió en los años 50 en pleno auge del diseño y construcción de chips para computadoras, de manos de la Universidad de Stanford en la zona; y particularmente de Frederick Terman, académico considerado el “Padre” del Valle del Silicio, por haber motivado a estudiantes y académicos a iniciar sus propios emprendimientos, dando lugar con el tiempo a la cuna tecnológica que es hoy (Martin, 2000). Ocho ingenieros se unieron para crear la empresa Fairchild Semiconductor que

pasó a convertirse en la segunda mayor firma de chips para computadores del mundo (Álvarez, 2014). Se estableció una colaboración entre la Universidad de Stanford y el Ministerio de Defensa de Estados Unidos quienes proveyeron la zona con recursos públicos y proyectos para el desarrollo tecnológico (Diario El Clarín, 2011).

Actualmente en Silicon Valley conviven más de 29 universidades, entre ellas la Universidad de Stanford y la Universidad de Berkley, ubicadas entre las 100 mejores universidades del mundo. Cuenta además con tres centros de investigación gubernamental de Estados Unidos y un laboratorio de la NASA. Las anteriores características le han permitido a Silicon Valley consolidar empresas de tecnología de manera rápida y eficiente ya que en las universidades encuentran las capacidades y el recurso humano que las empresas buscan constantemente (CNN EXPANSIÓN, 2015). Para el caso colombiano la colaboración entre universidad, empresa y Estado identificado en el ecosistema, fue uno de los pilares fundamentales de éxito en Silicon Valley.

En esta zona se encuentra la mayor parte de las grandes corporaciones de tecnología a nivel mundial, a esto se suma la presencia de fondos de capital de riesgo que atrae más y mejores ideas que pueden consolidarse en empresas exitosas. Un tercio del dinero dedicado a capital o inversión de riesgo se destina a las empresas que se desarrollan en Silicón Valley (Martin, 2000), ya que los inversionistas ángeles o fondos de inversión están en constante búsqueda de nuevos proyectos que les generen retornos interesantes.

Igualmente la mentalidad acerca del riesgo tanto de los emprendedores como de los inversionistas hace que en Silicon Valley se detone el crecimiento acelerado y constante de nuevas compañías y a su vez se generen nuevos empleos, lo que aporta de manera significativa a la economía del país.

Según Endeavor, organización que apoya a emprendedores de alto impacto en el mundo, y lo identificado como ventaja competitiva existen cuatro pasos que caracterizan desde su creación a hoy a Silicon Valley, y lo hacen un ecosistema tan exitoso ellos son:

- **Ambición:** Los nuevos emprendedores trabajan para crear compañías escalables en su entorno local que ayudan a mejorar la calidad de vida, y tienen siempre en mente la necesidad de crecer.
- **Crecimiento:** En Silicon Valley las empresas tienen acceso a clientes, financiación, talento humano y habilidades empresariales, lo que les permite crecer rápidamente.
- **Colaboración:** Los emprendedores exitosos se preocupan por su área local y ayudan a nuevos emprendedores.
- **Reinversión:** Los emprendedores exitosos se convierten en ángeles inversionistas, mentores, inspiración para otros o generan nuevas empresas (spinoffs).

3.4 POLÍTICA CIENTÍFICA DE ISRAEL

Israel mejor conocido como “*Start Up Nation*”, es un líder en el impulso del emprendimiento y la innovación y en la generación de programas, políticas e iniciativas que generan empresas de alcance global; esto a pesar de no contar con recursos naturales, ser del tamaño del departamento de la Guajira en Colombia, estar rodeado de un mercado regional débil y no tener el apoyo de sus vecinos.

Su capital, la ciudad de Tel Aviv, tiene el segundo mayor índice de producción de nuevas empresas a nivel mundial, debido a su desarrollado ecosistema de innovación y emprendimiento. Israel ha desarrollado un ecosistema de financiación altamente eficiente, una fuerte cultura empresarial y políticas públicas amplias enfocadas al desarrollo de nuevas empresas en el país

(Martin, 2000). Las Universidades israelíes se encuentran entre los 30 primeros puestos del ranking de mejores universidades del mundo (Academic ranking of world universities, 2015) y cuenta con los mayores índices de exportaciones de servicios tecnológicos, superiores a 9.500 millones de dólares en 2010, es decir, un 4,6% del PIB (frente al 0,6% de EEUU o el 1,5% de Alemania) (OMPI, 2016).

La figura del Chief Scientist, que se creó en 1969 en el Ministerio de Industria, Comercio y Trabajo ha jugado un papel decisivo en el apoyo estatal a la innovación, dicha figura tiene como función principal ejecutar la política de gobierno de estimular y apoyar la investigación y el desarrollo en Israel a través de la Ley 5744-1984 para el fomento del I+D (IBS, 2016). Dicha Ley tiene como objetivo la de la creación de nuevas oportunidades de empleo en la industria de la tecnología a través del fomento de proyectos de investigación y desarrollo nacionales. En sus inicios esta figura pertenecía a solo un ministerio, sin embargo, hoy cada ministerio de Israel cuenta con un Chief Scientist.

Israel Science and Technology Homepage

Government Offices : Chief Scientists of Government Ministries

Click a column heading to re-sort the list.

Ministry	Name	Phone	Fax
Agriculture and Rural Development	Dr. Avi Pearl	03.9485553	03.9697193
Communications	Dr. Amir Adler	02.6702221	03.5176838
Construction and Housing	Mr. BenZion Kryger	02.5847512	02.5847407
Defense	Dr. Moshe Goldberg	03.6975739	03.6976725
Economy	Mr. Avi Hasson	02.6662485	02.6248159
Education	Prof. Ami Volansky	02.5602957	02.5602955
Energy and Water Resources	Dr. Bracha Halaf	02.5316121	02.5316017
Environment	Dr. Sinaia Netanyahu	02.6553755	02.6553752
Health	Prof. Avi Yisraeli	02.5082163	02.6725833
Immigrant Absorption	Prof. Zeev Hanin	02.6752795	02.6235216
Public Security	Dr. Idit Hakimi	02.5429937	02.5309231
Science	Prof. Alexander Bligh	02.5411109	02.5826033
Social Affairs	Dr. Yosef Aharonov	02.6752508	02.5085792
Transport	Dr. Shay Sofer	02.6663282	

Government Science Policy

Ilustración 5: Chief Scientists por Ministerio.

Fuente: Ilustración tomada de Israel Science and Technology Directory. (2016). Government Offices : Chief Scientists of Government Ministries.

Obtenido de Israel Science and Technology Homepage: <https://www.science.co.il/gov/Chief-scientists.php>

La ley de apoyo a la I+D, tiene como propósitos principales: fortalecer el desarrollo de la industria local basada en la ciencia, utilizando la infraestructura tecnológica y académica con la que cuenta el país; mejorar e incrementar las exportaciones y manufactura de productos de alta tecnología producidos en Israel para reducir la importación de los mismos; alentar a las compañías a invertir en proyectos de investigación y desarrollo compartiendo junto con el gobierno el riesgo inherente a dichos proyectos; finalmente, la creación de oportunidades empleo explotando las altas capacidades de fuerza laboral con las que cuenta el país en lo científico y tecnológico (Ley 5744 , 1984).

La Oficina del Chief Scientists del Ministerio de Industria, Comercio y Trabajo proporciona una variedad de programas de apoyo que operan con un presupuesto anual de alrededor de 500 millones de dólares, gestionando así la líneas de financiación que se confirman como un fondo, esta cifra de presupuesto corresponde únicamente a 5% del total que se invierte anualmente en innovación en Israel (Ley 5744 , 1984). También apoya proyectos de empresas israelíes de I + D, ofreciendo cofinanciación de hasta el 50% del gasto del proyecto aprobado. Si el proyecto es un éxito comercial, la empresa tiene la obligación de devolver la concesión por el pago de regalías, así los programas nunca se quedan sin fondos (Ley 5744 , 1984).

Las oficinas del Chief Scientists ayudan en todos los campos de la innovación, con la única excepción de lo militar, que depende netamente del Ministerio de Defensa. Su trabajo principal es ser un canal único de administración para todas las necesidades que puedan tener las empresas nuevas, conectándolos con quien ellos necesiten para que su empresa salga a flote. Para el gobierno Israelí la financiación debe ir a proyectos que tengan más riesgo y a los que más les cuentas encontrar financiación por qué son aquellos que pueden aportar más conocimiento y valor agregado a la economía. Creen que el sector privado es quien sabe realmente el rumbo de lo que se debe hacer mejor, por lo tanto, su papel es crear una infraestructura para que más empresas crezcan y nazcan (Jordá, 17).

Con el fin de ser un puente para la innovación la estructura de las oficinas del Chief Scientist no se prioriza entre sectores ni se escogen a ciertas industrias o grupos económicos. Los emprendedores presentan los proyectos y se evalúan individualmente. Por otro lado, nunca financia el 100% de lo que requiere el proyecto, la compañía que solicita la ayuda debe conseguir por otro lado al menos el 15%. Muchas veces ni siquiera se financian, solo con la aprobación es mucho más fácil conseguir capital para el proyecto.

3.5 SANTA CATARINA

Santa Catarina es el séptimo Estado más pequeño de Brasil en términos de territorio, asimismo es el séptimo Estado más productivo. Cuenta con un PIB de 69 billones de dólares, el ingreso per cápita también es uno de los más altos de Brasil, ocupando la cuarta posición con US\$ 11.190 millones de dólares. Es fuerte en los sectores económicos de: Industria, comercio, agricultura, ganadería, pesca y turismo (FIESC , 2016). El Estado de Santa Catarina desde su gobierno local ha centrado sus esfuerzos en el apoyo y enfoque de tres grandes entidades estratégicas que han ayudado e impulsado su economía y son: las aceleradoras de empresas, los condominios empresariales y los parques tecnológicos que las acogen.

Las incubadoras de empresas proporcionan un apoyo a aquellos emprendedores que quieren desarrollar su idea de negocio, a través de soporte en la gestión de la idea, infraestructura, consolidación de equipo de trabajo y estructuración de una estrategia competitiva. De acuerdo a un estudio del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación (MCTI) de Brasil, las incubadoras de empresas han graduado a 2.509 empresas, generando unos ingresos de 4,1 billones de reales y 29.205 puestos de trabajo (FIESC , 2016). Según el estudio de MCTI de Brasil, el 98% de las empresas incubadas innova, el 28% están centradas a nivel local, el 55% en el nivel nacional y el 15% en el nivel mundial.

En el país, de acuerdo con la ANPROTEC - Asociación Nacional de Entidades Promotoras de empresas innovadoras, hay alrededor de 400 incubadoras que se dedican más de 6300 compañías, entre las que se encuentran 2800 empresas incubadas, 2000 asociadas y 1500 graduadas. Las incubadoras de empresas en Santa Catarina hacen un gran aporte no solo a la economía regional sino también a la nacional. Por lo general, estas incubadoras cuentan con el

apoyo de instituciones de educación superior para ayudar a quienes son parte de los programas con la investigación técnica y aplicada para los procesos de innovación (FIESC , 2016).

Por su parte los parques tecnológicos, son grandes complejos industriales de servicios tecnológicos y científicos en los que las empresas que allí residen basan su actividad en investigación y desarrollo. La cultura de la innovación, competitividad, cooperación y crecimiento priman en los parques (FIESC , 2016). Finalmente, los condominios empresariales están conformados por emprendimientos y cuentan con espacios verdes, de diversión, seguridad y descuentos en los costos de operación de las empresas. Santa Catarina cuenta con una gran oferta de este tipo de servicios para nuevos emprendedores (FIESC , 2016)

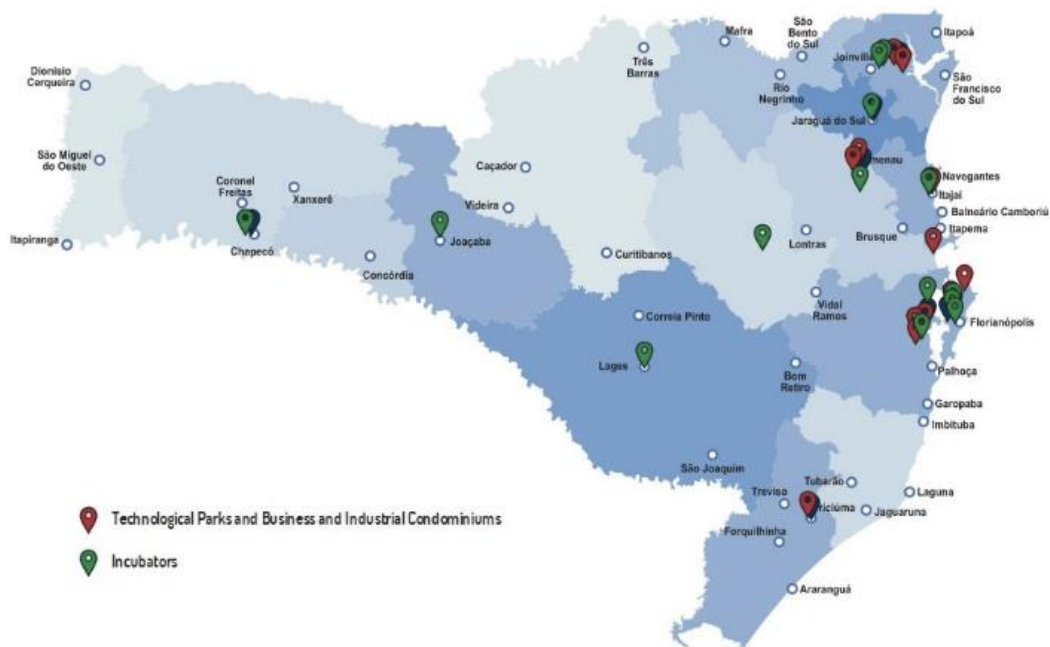


Ilustración 6: Mapa de Santa Catarina, distribución de incubadoras, parques tecnológicos y condominios industriales.

Fuente: Ilustración tomada de CERTI, Fundación de centros de tecnología innovadora. (10 de Junio de 2016). Estructuración de parques e incubadoras. Obtenido de Servicios y productos: <http://www.certi.org.br/pt/servicos-e-produtos-estruturacao-de-parques-e-incubadoras>

Santa Catarina tiene programas de financiación e inversión para nuevas empresas, PRODEC es el Programa de Desarrollo de la Empresa Catarinense que tiene como objetivo conceder incentivos para el nacimiento o expansión de emprendimientos industriales y agroindustriales; con el fin de generar empleo e ingresos al Estado mediante la reducción parcial o total de impuestos para el emprendedor. Además, cuenta con dos bancos de desarrollo enfocados en las necesidades de los empresarios del estado de Santa Catarina, entre los que se encuentra Agencia Catarinense de Fomento (BADESC) que atiende a todos los sectores de la economía y su prioridad son las empresas en etapas tempranas que se benefician de entre el 80% y el 85% de las operaciones a través de líneas de crédito (BASDEC , 2016):

El Banco Regional de Desarrollo del Extremo Sur (BRDE) se enfoca en: Construcción, ampliación o reforma de instalaciones, adquisición de equipamientos, desarrollo de programas y productos, entrenamiento y cualificación de recursos humanos, racionalización del consumo de energía, capital de giro asociado a la inversión a ser realizada; entre otros. Ambos bancos operan con los recursos del Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES) y de otras fuentes de financiación (BNDES, 2016).

4 IDENTIFICACIÓN DE LA TRANSFERENCIA REALIZADA Y REFLEXIONES A LA LUZ DE LOS CONCEPTOS DE TRANSFERENCIA DE POLÍTICA.

En este capítulo se realizará la identificación de las similitudes entre programas, estructura y enfoques de los ecosistemas e instituciones de referencia en la puesta en marcha de Innpulsa Colombia; para posteriormente realizar una reflexión basada en los conceptos de transferencia de política pública.

4.1 IDENTIFICACIÓN DE ELEMENTOS DE TRANSFERENCIA DERIVADOS DE LAS EXPERIENCIAS INTERNACIONALES POR PARTE DE INNPULSA

Con los referentes internacionales explicados en el capítulo anterior y a partir del estudio e indagación de los programas y estrategias abordadas por Innpulsa, se pueden identificar los elementos de cada referente que fueron transferidos. En el caso de CORFO, se convirtió en modelo latinoamericano en materia de emprendimiento e innovación debido a la experiencia y solidez de sus programas.

Para Colombia, CORFO fue referente principalmente en materia organizacional y de consolidación de programas, según Juliana Ossa, se tomó como referencia cada una de las áreas de acción y programas que lo componen para la implementación y diseño de los programas que implementaron las áreas de Innpulsa como los programas de fortalecimiento al ecosistema de emprendimiento e innovación, transferencia de tecnología del área de Crecimiento Empresarial Regional, el financiamiento a emprendedores a través de la convocatoria Capital Semilla, el desarrollo de programas para generación de conexiones entre grandes empresas y emprendedores llamado Colombia CO4 del área de Crecimiento Extraordinario (Ossa, 2016).

Para transferir el conocimiento y la experiencia de CORFO, fue necesario la organización de sesiones de aprendizaje con el subdirector de emprendimiento de CORFO y consultor del BID Adrián Magendzo; quien compartió con el equipo colombiano encargado de estructurar Innpulsa Colombia, el camino recorrido por CORFO en cuanto a creación, identificación de prioridades, las lecciones aprendidas, evolución y programas más exitosos (Ossa, 2016). De estas reuniones se identificó como prioritaria una de las principales estrategias de apoyo al emprendimiento de Innpulsa que fue la financiación a emprendedores a través de convocatorias de capital semilla.

Por su parte el INADEM, fue principalmente atractiva para la conformación de Innpulsa por la similitud presentada entre los ecosistemas en donde se identificaban brechas relacionadas con las capacidades institucionales y las capacidades empresariales, que han sido trabajadas a través de la generación de programas de aceleración de empresas, el apoyo para la incorporación o desarrollo de prácticas de alto impacto, el fomento a las iniciativas de innovación y los espacios de colaboración (Colombia Inn, 2015).

De igual manera, aspectos como las estrategias de comunicación implementadas por INADEM para promover la cultura de emprendimiento en México, fueron revisadas en las diferentes visitas realizadas por los encargados de consolidar Innpulsa Colombia. De la revisión de esta experiencia los agentes colombianos tomaron aprendizajes para la consolidación por ejemplo, de uno de los programas trabajados por el área de Crecimiento Empresarial Regional “Rutas competitivas”, programa que al igual que lo desarrollado en México buscó en cada uno de los departamentos participantes la identificación de las principales industrias, para posteriormente trazar una línea de trabajo en pro de generar mayor desarrollo, productividad y emprendimientos en la zona.

Según Marisol Camacho, ex directora de Mentalidad y Cultura de Innpulsa Colombia, Silicon Valley fue referente de la construcción de un ecosistema de emprendimiento desde su etapa cero. Las características mencionadas fueron algunos de los pilares del área en sus inicios, a través de distintas intervenciones dirigidas a los nuevos empresarios colombianos y las instituciones del ecosistema, resaltándose valores como: ambición, colaboración, crecimiento y reinversión; necesarios para que existieran más empresas de alto impacto en el país (Camacho, 2016).

El festival de emprendimiento Heroes Fest llevado a cabo en su primera versión en el 2014 tenía como premisa principal el cambio de mentalidad y cultura de los colombianos y la

inserción de estos temas en las conversaciones diarias. Este evento de tres días, orientado a la creación de comunidad y el desarrollo de líderes para el emprendimiento contó con cerca de 2000 participantes, que asistieron a conferencias y charlas sobre innovación y emprendimiento dirigidas por grandes figuras mundiales del emprendimiento.

En cuanto a la experiencia de Israel a través de la figura y políticas del Chief Scientists fue uno de los modelos más importantes para Innpulsa Colombia. Según Luis Flórez, primer director del área de Emprendimiento Dinámico Innovador y posterior área de Crecimiento Extraordinario, la meta de Innpulsa durante la administración de Catalina Ortiz era llegar a ser una institución en la que los emprendedores pudieran apoyarse pero que se recibiera un retorno económico a la ayuda prestada por la institución.

Por lo anterior, Innpulsa inició sus acciones de apoyo bajo el modelo de cofinanciación en la que financiaba ya fuera la totalidad del proyecto o una parte importante de ello; para una vez ser considerada esa institución que daba grandes ayudas, revisar la posibilidad de que los emprendedores exitosos retribuyeran al programa un porcentaje de la “inversión” que había recibido. Siguiendo la experiencia israelí, tampoco se limitaban las convocatorias o iniciativas a ciertos sectores o grupos de interés específicos ya que en todos puede existir emprendimientos de alto impacto (Flórez, 2016).

La convocatoria *“Impulso a la inversión para empresas en etapa temprana”* que salió al aire en el año 2015 buscaba movilizar y acelerar la inversión privada en empresas en etapa temprana con potencial de crecimiento extraordinario. Esta convocatoria estaba dirigida a los inversionistas privados que buscaban financiar empresas en dicha etapa, y tenía como objeto igualar la inversión de dichos inversionistas en igual proporción hasta por quinientos (500) millones de pesos, esto quería decir que si el inversionista estaba interesado en invertir

doscientos (200) millones de pesos Innpulsa igualaba dicha inversión en igual proporción, lo que provocaba que el inversionista duplicaba su inversión y el emprendedor recibía el doble del apoyo económico. Así, Innpulsa asumía un riesgo compartido con los inversionistas al invertir en proyectos de alto riesgo e impulsar la industria de capital privado en el país, siguiendo el ejemplo de Israel en el riesgo compartido.

Finalmente, de la experiencia de Santa Catarina se hizo evidente la importancia de las aceleradoras e incubadoras en las regiones de un país como Colombia. Dado lo anterior, se estructuró una convocatoria para cofinanciar proyectos de instituciones que fortalecieran las capacidades de identificación, aceleración y acompañamiento de emprendimientos dinámicos innovadores en las diferentes regiones del país en el 2012. Posteriormente, en el 2014 se lanzó la convocatoria para fortalecer las capacidades de incubación y aceleración en empresas con potencial de crecimiento rápido, rentable y sostenido; teniendo en cuenta que en Colombia solo existen no más de 40 aceleradoras de empresas quienes no contaban con las capacidades para atender a emprendimientos de alto impacto (Zuluaga, 2016).

En consecuencia, Innpulsa buscaba apoyar organizaciones para la implementación de modelos de incubación y aceleración; además de Medianas y Grandes empresas interesadas en incubar o acelerar empresas mediante modelos conocidos como “Corporate Venturing” (Colombia Inn, 2015). El área de Crecimiento Empresarial Regional siempre trabajó de la mano de incubadoras, aceleradoras, Cámaras de Comercio y otras instituciones regionales en pro del nacimiento de más emprendimientos de alto impacto en las regiones de Colombia.

Catalina Ortiz, ex gerente de Innpulsa Colombia y Juliana Ossa, ex directora del área de crecimiento extraordinario coinciden que para la estructuración fue necesaria la realización de

visitas, talleres y revisión documental de la evolución de cada una de las instituciones y ecosistemas de la referencia que permitieran una movilización del conocimiento (Ortiz, 2015).

De las evidencias anteriores y teniendo en cuenta las características generales de los referentes internacionales, se pueden identificar los aprendizajes que estos dejaron para Colombia.

Tabla 1: Identificación de características de los referentes internacionales y aprendizajes para Colombia.

Referentes internacionales	SILICON VALLEY	ISRAEL POLÍTICA CIENTÍFICA	ECOSISTEMA DE SANTA CATARINA	CORFO	INADEM
Administración	Gobierno de Estados Unidos y Gobierno Local	Gobierno de Israel	Gobierno local de Santa Catarina	Ministerio de economía, fomento y turismo	Organismo desconcentrado de la secretaría de economía.
Enfoque	Investigación, generación de más empresas de tecnología, colaboración empresa, universidad y Estado.	Generación de incentivos para la innovación, investigación y creación de empresas.	Apoyo al emprendimiento a través de aceleradoras y parques industriales.	Apoyo a emprendimiento, innovación y competitividad y fortalecimiento del capital humano y capacidades tecnológicas.	Desarrolla acciones de instrumentación, ejecución y coordinación de la política pública nacional de apoyo al emprendimiento.
Público objetivo y tipos de emprendimiento	Empresas de tecnología, emprendedores en todas las etapas.	Todo el país y todos los sectores de emprendimiento.	Emprendimientos industriales y agroindustriales, que se ubiquen en Santa Catarina. Aceleradoras de empresas.	Personas naturales, instituciones, intermediarios, empresas o empresarios individuales. Apoya todo tipo de emprendimiento	MIPYMES principalmente Apoyo a todo tipo de emprendimientos
Estructura organizacional	No aplica ya que es un ecosistema de emprendimiento	Gubernamental, Ministerial, en cada ministerio hay un Chief Scientists	Gobierno Local	Por áreas que representan programas prioritarios.	Estructura definida por tipos de emprendimiento.

Referentes internacionales	SILICON VALLEY	ISRAEL POLÍTICA CIENTÍFICA	ECOSISTEMA DE SANTA CATARINA	CORFO	INADEM
Aprendizajes para Innpulsa Colombia	<p>Generación de iniciativas público-privadas.</p> <p>Incentivos para emprender.</p> <p>Apoyo a la innovación.</p> <p>Especialidad de producción (tecnología).</p> <p>Enseñanzas en mentalidad y cultura.</p>	<p>Generación de incentivos públicos</p> <p>Incentivos para emprender.</p> <p>Sostenibilidad de programas de emprendimiento y retornos de inversión.</p>	<p>Generación de incentivos tributarios.</p> <p>Incentivos para creación de nuevas empresas enfocadas hacia una industria específica.</p> <p>Apoyo a las incubadoras de empresas.</p> <p>Bancos de desarrollo.</p>	<p>Apoyo a negocios innovadores.</p> <p>Financiamiento a emprendedores.</p> <p>Generación de programas para conectar al ecosistema.</p> <p>Desarrollo de programas de transferencia tecnológica.</p>	<p>Programas de identificación de principales industrias en las regiones.</p> <p>Financiamiento a emprendedores.</p> <p>Fuerte trabajo en materia de mentalidad y cultura.</p>

Fuente: Elaboración propia de las autoras.

Tal como lo evidencia la tabla 1, se puede establecer la incidencia que tuvieron otros programas y ecosistemas en la puesta en marcha de Innpulsa, lo que permitiría concluir que inicialmente sí hubo un proceso de transferencia de política. Para el caso de estudio el proceso de transferencia de política será visto desde dos aspectos: (i) Estructural, y; (ii) Sobre los objetivos que posteriormente guiaron la implementación de los programas.

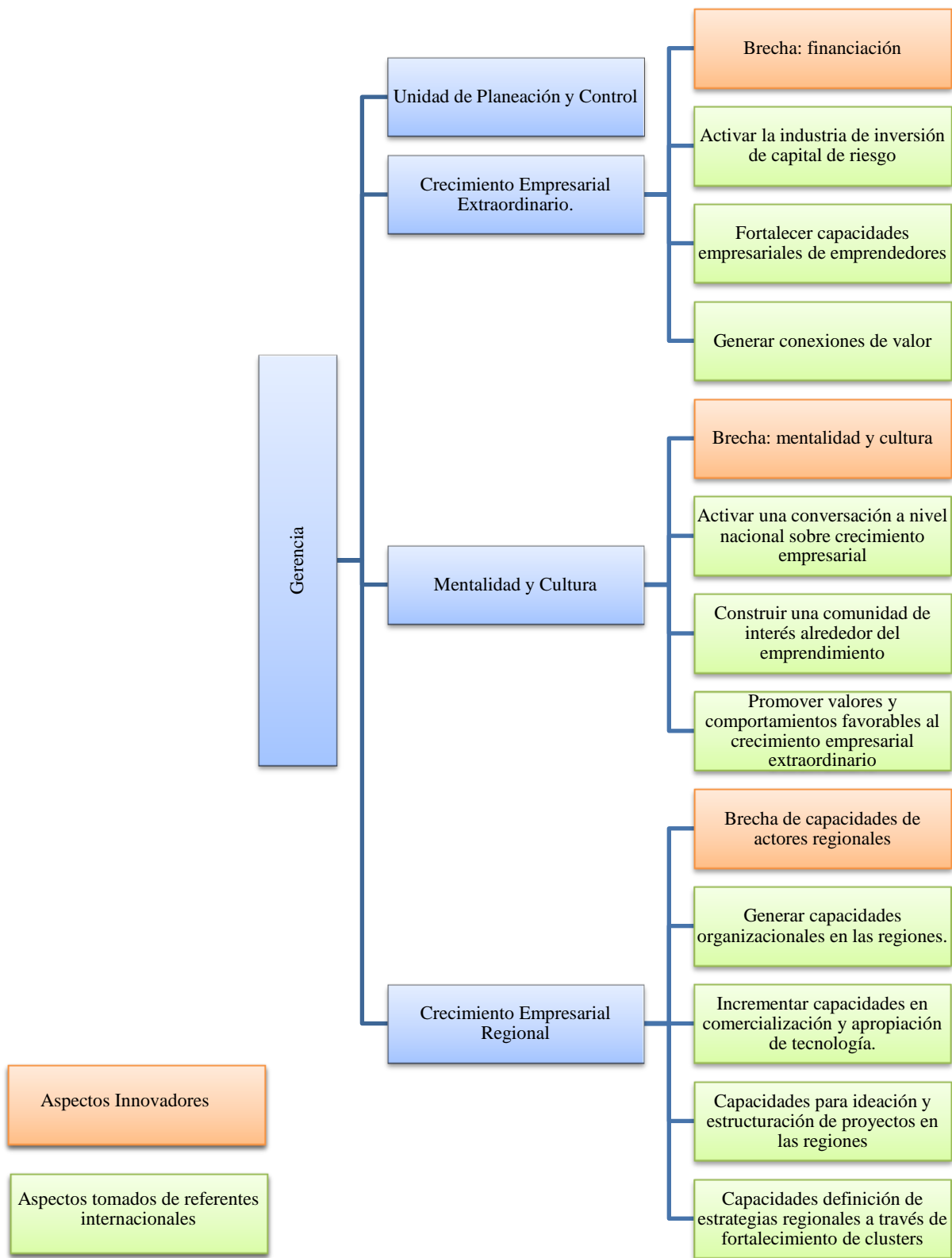


Ilustración 7: Estructura de transferencia de política pública para el caso de estudio

Fuente: Elaboración propia de las autoras.

Para analizar la transferencia recibida en el aspecto organizacional, es necesario recordar el concepto de inspiración a la que pertenecen los grados de transferencia. Pues bien, Rose (1993) menciona que en transferencia de política se da una inspiración, cuando los programas utilizados en otros lugares sirven como estímulo intelectual para el desarrollo de nuevo programas.

En este sentido la construcción de Innpulsa Colombia en su estructura, si bien pudo recurrir al estudio y revisión de experiencias de otros países, optó por revisar las particularidades del país a partir del estudio realizado por la firma The Breakthrough, permitiendo una innovación en materia de estructura y frentes de trabajo.

Los programas o instituciones referentes, además de apoyar a todos los tipos de emprendimiento que existen basan su estructura y operación en zonas geográficas específicas y generación de programas con enfoque único. Por el contrario, Innpulsa sustenta su estructura en cada una de las brechas identificadas en el país, y está enfocada únicamente en trabajar en pro del emprendimiento de alto impacto. Lo anterior, con el fin de delimitar acciones y generar resultados concretos en torno a la brecha trabajada por cada área, a partir del estudio y adaptación de programas y convocatorias implementadas en otros países.

La tabla presentada a continuación permite detallar la incidencia de otros programas y ecosistemas en la definición de los objetivos y la composición de cada una de las convocatorias que hacen parte de las áreas.

Tabla 2: Incidencia de otros programas en definición de objetivos y convocatorias e iniciativas de Innpulsa

ÁREA	OBJETIVO	CONVOCATORIA/ INICIATIVA	INSTITUCIÓN PROGRAMA ECOSISTEMA	ASPECTO EN EL QUE INCIDIÓ	GRADO DE TRANSFERENCIA
Crecimiento empresarial extraordinario	Activar la industria de inversión de capital de riesgo	Financiación para la creación de tres (3) nuevos fondos de inversión privada	SILICON VALLEY	Incidencia en la racionalidad para la estructura de fondos de inversión.	HIBRIDO
	Fortalecer capacidades empresariales de emprendedores	Programas de capital semilla y capital en etapa temprana.	CORFO	Incidencia en el mecanismo operativo de las convocatorias y programas	EMULACIÓN
	Generar conexiones de valor	Exposición y fogueo de empresas en escenarios internacionales como MassChallenge, Startup Tel Aviv y NXTP labs, Crecimiento Empresarial Regional.	SILICON VALLEY/ POLÍTICA CIENTÍFICA DE ISRAEL	Incidencia en la racionalidad para entender la importancia de la participación en esos escenarios, el mecanismo operativo y la estrategia de aproximación	COPIA

ÁREA	OBJETIVO	CONVOCATORIA/ INICIATIVA	INSTITUCIÓN PROGRAMA ECOSISTEMA	ASPECTO EN EL QUE INCIDIÓ	GRADO DE TRANSFERENCIA
Mentalidad y cultura	Activar una conversación a nivel nacional sobre crecimiento empresarial.	Apoyar a la primera agencia de contenidos sobre emprendimiento e innovación, Colombia Inn.	INADEM/SILICON VALLEY/POLITICA CIENTIFICA DE ISRAEL	Incidencia en la racionalidad y en la estrategia de aproximación a los grupos de interés.	SÍNTESIS
	Construir una comunidad de interés alrededor del emprendimiento	Organización e institucionalización del primer gran festival de emprendimiento “Héroes Fest”.			
	Promover valores y comportamientos favorables al crecimiento empresarial extraordinario	Visibilización de historias de emprendedores a través giras de empresarios extraordinarios, visibilizarían de historias en medios de alcance nacional, producción de cortometrajes en materia de emprendimiento.			

ÁREA	OBJETIVO	CONVOCATORIA/ INICIATIVA	INSTITUCIÓN PROGRAMA ECOSISTEMA	ASPECTO EN EL QUE INCIDIÓ	GRADO DE TRANSFERENCIA
Crecimiento empresarial regional.	Generar capacidades organizacionales en las regiones.	Convocatoria para el fortalecimiento de capacidades institucionales en la regionales	CORFO/ SANTA CATARINA	Incidencia en la racionalidad y en el mecanismo operativo con el que se desarrolló la convocatoria.	HIBRIDO
	Incrementar capacidades en comercialización y apropiación de tecnología	Programa de venta y mejoramiento de tecnologías a organizaciones a nivel nacional.	CORFO/POLÍTICA CIENTÍFICA DE ISRAEL/SANTA CATARINA	Incidencia en racionalidad para el diseño de la convocatoria que se adaptó a contexto y necesidades locales.	SÍNTESIS
	Capacidades para ideación y estructuración de proyectos en las regiones	Convocatoria para el fortalecimiento de capacidades en ideación y estructuración de proyectos en organizaciones de Desarrollo Empresarial.	CORFO	Incidencia en la racionalidad y estrategia de aproximación a organizaciones de interés.	HIBRIDO
	Capacidades definición de estrategias regionales a través de fortalecimiento de clúster	Programa de Rutas Competitivas para el desarrollo capacidades en intervención de clústeres. Financiación a iniciativa de clúster.	INADEM/SANTA CATARINA	Incidencia en el mecanismo operativo	HIBRIDO

Fuente: Elaboración propia de las autoras.

La Tabla 2, además de permitir ver el resumen entre objetivos y programas desarrollados por Innpulsa y el referente de incidencia, permite identificar el grado de transferencia percibido para cada uno de los objetivos y convocatorias o acciones desarrolladas por Innpulsa. Más allá de la discusión de en qué grado fue transferido cada aspecto, la tabla arroja que no solo existe un grado de transferencia, sino diferentes grados de transferencia en diferentes aspectos de Innpulsa.

La conclusión derivada de lo anterior, permite afirmar que la puesta en marcha de una política pública no debe ser vista, en materia de transferencia, como un todo o como un ciclo; por el contrario, deber ser analizada y estudiada como “un conjunto multilínea compuesto de líneas de diferente naturaleza que a manera de red se conectan entres sí” (Deleuze, 1990). El proceso de transferencia en este caso de estudio está compuesto de múltiples grados de transferencia, y no por uno solo como lo plantean Evans y Davis entre otros autores.

Pese a que hasta el momento es evidente la existencia de un proceso de transferencia en la puesta en marcha de Innpulsa Colombia, vale la pena realizar una revisión de las características conceptuales de transferencia de política pública que corrobore la presencia de dicho fenómeno en el caso de estudio.

Para ello, y teniendo en cuenta que no existe un concepto ni modelo unificado de transferencia de política se revisaran aspectos en cada uno de los conceptos desarrollados al principio de esta tesis, a fin de determinar si a la luz de los conceptos el caso de Innpulsa cumple con los aspectos definidos por los autores.

Tabla 3: Coincidencia del concepto de transferencia de política.

Coincidencia de definiciones vs caso empírico de estudio.	¿Cumple Innpulsa Colombia con la definición?
Similitudes sustantivas entre entidades (Evans y Davies)	Sí
Proceso voluntario de obtención de enseñanzas (Rose)	Sí
Implementación de procesos similares (Wolman)	Sí
Conocimientos de política en un momento o lugar se usan en el desarrollo de la política en otro momento o lugar. (Dolowitz y Marsh)	Sí

Fuente: Elaboración propia de las autoras.

4.2 CARACTERÍSTICAS ESPECÍFICAS DEL PROCESO DE TRANSFERENCIA PARA LA PUESTA EN MARCHA DE INNPULSA COLOMBIA

Se identificaron las similitudes del caso colombiano con otros organismos e instituciones que promueven el emprendimiento, lo que permite afirmar la existencia efectiva de un proceso de transferencia de política en la creación y consolidación de Innpulsa Colombia.

Con el fin de profundizar en la verificación de los aspectos conceptuales, se revisarán a continuación características específicas recopiladas por Evans y Davies a partir de los diferentes conceptos con el que intentaron crear un modelo de transferencia de política pública.

Tabla 4: Características identificadas para proceso de transferencia de política para el caso de estudio.

Característica	Innpulsa Colombia	Observación
Análisis del ámbito espacial.	Se identifica una trayectoria a nivel internacional – nacional	Se obtuvo aprendizajes y referencias de casos de ecosistemas e instituciones de orden internacionales identificados de país a país.
Análisis de la función de los agentes	Gobierno Colombiano.	Agente receptor interesado en obtener de manera voluntaria aprendizajes de experiencias identificadas en otros países una vez obtenidos los resultados del estudio presentado por la firma The Breakthrough.
	Funcionarios CORFO, INADEM y conocedores de ecosistemas de referencia.	Agentes de origen que facilitaron información para el proceso de transferencia.
Dimensión del modelo de transferencia	Dimensión internacional.	Ha sido evidente en el proceso de transferencia del caso, la existencia de múltiples estructuras a nivel internacional que pudieron influenciar la puesta en marcha de Innpulsa y la capacidad del agente receptor para realizar elecciones voluntarias en su proceso de transferencia y facilitar el mismo.
Etapas de transferencia voluntaria identificadas en el caso Innpulsa Colombia	Reconocimiento	La inmersión de lineamientos para la estructuración de acciones que den vida a programas de apoyo al emprendimiento en Colombia dentro de la agenda política y dentro de la agenda formal como se puede evidenciar en los tres últimos planes de desarrollo principalmente la inmersión de las acciones dentro de la ley 1450 de 2011 del plan nacional de desarrollo que dedica su capítulo III dedicado al crecimiento sostenible y competitividad, son la evidencia contundente de un reconocimiento de la problemática.

Característica	Innpulsa Colombia	Observación
	Búsqueda	En el capítulo anterior, se evidencia el trabajo de búsqueda e indagación sobre experiencias exitosas realizado por el equipo de trabajo encargado de la creación y consolidación de Innpulsa, quienes tuvieron como referentes ecosistemas ya maduros de emprendimiento como Silicon Valley, Israel, Santa Catarina en Brasil y programas como CORFO e INADEM.
		Debido a la inexperiencia colombiana en el abordaje de la temática, la búsqueda se concentró principalmente en el ámbito internacional.
	Contacto	La creación de Innpulsa estuvo liderada por un equipo capaz de generar acercamiento con los referentes identificados y acceder al conocimiento para dar a conocer las experiencias exitosas sobre las que Innpulsa se estructuró.
	Movilización cognitiva y de elites	El equipo de trabajo de encargado de la estructuración de Innpulsa y liderado por Catalina Ortiz identificó previamente los casos y la información de ecosistemas similares para el estudio y aprendizaje que servirían de base para la estructuración. A partir también del estudio The Breakthrough se logró el interés de las elites en la dimensión de la agenda y posteriormente, se evidenció la voluntad del agente para facilitar la puesta en marcha de Innpulsa.

Característica	Innpulsa Colombia	Observación
	Interacción	Se sostuvo dentro del proceso de creación de Innpulsa, reuniones con directivos y consultores de CORFO e INADEM; así como también se realizaron viajes de expedición para la indagación sobre el funcionamiento de otros ecosistemas y programas como Israel y Brasil.
	Decisión	Sobre todo en el ámbito organizacional, el equipo de trabajo si bien tuvo como referente los casos de CORFO e INADEM, optó por una estructura organizacional que respondiera a las brechas del mercado identificados en el estudio inicial realizado por The Breakthrough, en lugar de una organización por programas o tipos de emprendimiento.
		La estructura por brechas fue uno de los principales aportes e innovaciones del proceso realizado en Colombia.
	Implementación	Innpulsa Colombia se puso en marcha en el año 2010 y es considerada por la CAF uno de los casos exitosos en la implementación de programas a partir de lecciones aprendidas. Hoy es referente de política de emprendimiento a nivel de Latinoamérica.

Fuente: Elaboración propia de las autoras

Para finalizar, vale la pena ahondar en el papel del agente receptor en la toma de decisiones que conllevaron a la creación de Innpulsa Colombia. En este sentido, cabe resalta que el éxito de la puesta en marcha de Innpulsa fue posible gracias a un proceso de análisis detallado de experiencias que permitieron la toma voluntaria y deliberada de decisiones y la adaptación de los conocimientos adquiridos al ámbito local, partiendo de un conocimiento previo del entorno a través del estudio entregado por la firma The Breakthrough como intermediador y movilizador de conocimiento.

Fue gracias a la práctica detallada de análisis y adaptación de las experiencias realizada por el agente intermediador y estructurador, en donde Innpulsa Colombia adquirió su esencia, pues la toma de decisiones no fue basada únicamente en la necesidad de tener un país más competitivo y en la adaptación de experiencias exitosas, si no que por el contrario, fue basada en el informe titulado: Escalando el emprendimiento, que tuvo como principal aporte la identificación de brechas económicas y culturales en las que se debía actuar para obtener mejores resultados en materia de competitividad, así como también presentó propuestas de posibles acciones que una vez estudiadas y ajustadas al contexto colombiano (a través de visitas, entrevistas, reuniones a las que asistió el equipo estructurador) dieron paso a la estructuración de la organización.

Por tanto, el papel jugado por la firma The Breakthrough y el gobierno nacional a través del equipo estructurador de Innpulsa fue determinante a la hora de crear una organización Colombiana y fue lo que a la luz de este análisis, marcó la diferencia respecto de los procesos de transferencia realizados para otras políticas públicas.

5 CONCLUSIONES

El presente trabajo de grado permite establecer que la política pública dirigida al emprendimiento de alto impacto materializada en la puesta en marcha de Innpulsa Colombia; ha sido producto de procesos de aprendizaje y experiencias tomados de estructuras ya probadas.

Si bien el proceso de transferencia correspondió a una acción voluntaria por parte del agente receptor, no se puede olvidar que la globalización, entendida como un proceso de interacción e integración entre países en el ámbito económico, social, cultural, político y tecnológico, ha traído consigo exigencias latentes para los países. Particularmente para Colombia, uno de los mayores retos está representando en el concepto de “competitividad”, el cual está directamente relacionado con el crecimiento económico del país incidiendo en la toma de decisiones y en la racionalidad de los formuladores de política pública.

Bajo este panorama, son múltiples las estrategias implementadas en otros países encaminadas a considerar el emprendimiento de alto impacto como guía del cambio y de crecimiento económico y competitivo, que sirvieron como pauta para la estructuración y posterior funcionamiento de Innpulsa Colombia, con el fin de responder a un panorama internacional que exige un mejor desempeño económico.

Sin embargo, el estudio de caso demuestra que el análisis de la estructura, producto del proceso de transferencia, no debe ser estudiada como un todo, ni a través de la realización de un ciclo ordenado de acciones con resultados únicos e invariables. Lo anterior debido a que Innpulsa Colombia está conformado por diferentes elementos que se analizaron por separado, además de componentes independientes de sus antecedentes, estructura, iniciativas del programa y los objetivos a atender, que una vez conectados y componiendo una red dieron como resultado a dicha organización.

El caso de estudio es producto de un proceso de transferencia en el cual existen múltiples grados de transferencia entre los que se encuentran: la inspiración, en su aspecto organizacional donde reposan los lineamientos generales de la política en su actuar. La innovación en su estructura, ya que atiende las brechas particulares del país para la generación de más empresas de alto impacto; y finalmente, la multiplicidad de grados de transferencia como híbrido, emulación, copia y síntesis para cada uno de sus convocatorias o programas particulares, lo que supone un grado distinto de transferencia de acuerdo a la particularidad de la necesidad a atender.

En el ámbito espacial en definitiva existe una trayectoria de lo internacional a lo nacional, de ahí que todos los referentes mencionados se encontraban en el ámbito internacional ya que en Colombia se daba inicio a la atención específica a emprendimientos de alto impacto. Los agentes involucrados en la puesta en marcha de la política, el gobierno colombiano y el equipo estructurador; estaban interesados en obtener de manera voluntaria todos los aprendizajes de experiencias identificadas en otros países, llamados para efectos de esta tesis referentes.

Los agentes de origen, funcionarios de CORFO, INADEM, los actores de los gobiernos locales de Santa Catarina, Silicon Valley e Israel, facilitaron el cruce de información para llevar con éxito el proceso de transferencia hacia Colombia. Las elecciones de los agentes involucrados fueron voluntarias como se demuestra en la innovación de la estructura de la política pública.

En cuanto al proceso de transferencia encontrado en la puesta en marcha de política pública, cumplió con algunas de las etapas propuestas por Evans y Davies. La etapa de reconocimiento, se llevó a cabo con las distintas acciones lideradas por los gobiernos a través de la inclusión de lineamientos para la estructuración de acciones que apoyaran el emprendimiento; es así que en el Gobierno de Alvaro Uribe surge el Fondo Emprender, institución que brinda ayuda académica

y económica a emprendedores, además se inicia un proceso de reconocimiento y apropiación de los términos relacionados con el emprendimiento y su aporte para la economía del país.

Posteriormente, en el Gobierno de Juan Manuel Santos el emprendimiento adquiere mayor relevancia y se incluye en la agenda formal y política del país, específicamente con la incorporación en el plan nacional de desarrollo “Prosperidad para todos, más empleo, menos pobreza y más seguridad”, que dedica su capítulo III al crecimiento sostenible y competitividad y que sienta las bases para la creación de Innpulsa Colombia. .

La etapa de búsqueda consistió en la identificación de experiencias exitosas sobre emprendimiento de alto impacto en el ámbito internacional. Por su parte la etapa de contacto se materializó cuando se propiciaron acercamientos profundos con los referentes identificados y accedieron al conocimiento pertinente para el caso de Colombia y sobre el cual se realizó la estructuración de muchas de las iniciativas de Innpulsa.

Igualmente, la etapa de la movilización cognitiva de elites, se vio abordada con el interés despertado en las elites, para el estudio de caso, el gobierno nacional, gracias a los hallazgos del estudio “Escalando el emprendimiento” liderado por la firma The Breakthrough. La interacción que se sostuvo con algunos de los directivos de los programas como CORFO y el INADEM, el contacto con el Chief Scientist de Israel del Ministerio de Economía, a través de las reuniones y viajes realizados por el equipo estructurador.

Los hallazgos expuestos permiten afirmar que el estudio de caso y su proceso de puesta en marcha no puede abordarse desde un solo elemento, de donde resulta que no es posible clasificarlo en un grado de transferencia. Combinando los elementos de los distintos referentes y los componentes de Innpulsa Colombia, se identifica un fenómeno no tratado por los autores estudiosos de la transferencia de políticas públicas, al cual se le podría dar el nombre de multi-

transferencia, entendido como un nuevo grado de transferencia en el que el ente receptor, combina diferentes grados de transferencia para la construcción de una única estructura, como es el caso de Innpulsa Colombia.

Finalmente, es importante exponer que más allá del buen proceso de transferencia realizado en el que se hicieron adaptaciones de otros programas partiendo de las brechas previamente identificadas en el país, el éxito de Innpulsa Colombia se debe a un contexto de coincidencia entre la factibilidad técnica y la factibilidad política.

Anexo A Entrevista Catalina Ortiz Lalinde, Ex Gerente General de Innpulsa Colombia (2010- 2014).

- **Antes del surgimiento formal de Innpulsa como institución, sabemos que como gerente y para la construcción inicial del programa se examinaron experiencias internacionales en el tema. ¿Cuáles fueron dichas experiencias?**

Pues hay que acordarse de que Innpulsa nació de dos lados diferentes, el DNP (Departamento Nacional de Planeación) y Bancóldex estaban creando una Unidad de Desarrollo e Innovación y por otro lado y las cámaras de comercio del país y cinco empresas privadas estaban financiando un estudio acerca del emprendimiento de alto impacto entonces en ambas se miraron experiencias internacionales.

Una de las cosas que se hizo fue comparar a Colombia, no con el GEM (Global Entrepreneurship Monitor), porque no queríamos utilizar GEM, porque GEM no te habla de las causas si no que toma una foto y tampoco separa emprendimiento de alto impacto a emprendimiento no de alto impacto. Entonces encontramos una metodología de Monitor Group antes de que la comprara Deloitte y esa ya tenía comparabilidad internacional y aplicamos esa encuentra y la aplicamos en esas 5 ciudades principales del país.

Hay entonces una primera comparación que quedó plasmada en escalando el emprendimiento. Los consultores contratados por Bancóldex para la creación de la Unidad de Desarrollo e Innovación están muy enfocados en el modelo de Boston y nosotros (yo estaba trabajando en

Breakthrough como consultora) estábamos convencidos de que no había un modelo, si no que habían varios modelos y había que construir el modelo propio tomando de aquí y de allá. Modelos en donde todo se daba alrededor de una figura que era tan fuerte como Boeing en Seattle que todo se creó alrededor de ellos, o un evento como por ejemplo en San Diego que básicamente se acabó la segunda guerra mundial que iban a hacer con ese todo ese montón de submarinos y con todo ese conocimiento acuático y se generó alrededor de eso un clúster de emprendimiento importantísimo, entonces miramos todas esas cosas porque para nosotros nunca fue emprendimiento es igual a Silicon Valley, emprendimiento es igual a startups con ciertas características, sino hay muchas maneras en las que podemos llegar a este fenómeno de empresas y esos fueron igual: El caso de San Diego, el caso de Pitsburg, el caso de Dinamarca.

- **¿Se podría afirmar que existieron procesos de transferencia de política pública en el inicio de Innpulsa Colombia? ¿O cree que no?**

Yo creo que los modelos se tiene que estudiar pero nunca se pueden copiar, el que quiera copiar un modelo perdió el año, el que sabe mirar un modelo y ver de ahí como lo puede adaptar perfecto, uno descubre su propio camino es como ha ya entendí por dónde es que me toca a mí pero uno si puede mirar y transferir conocimiento de cómo funcionan otros para traerlo, yo creo que claro que sí los israelíes nos ayudaron mucho como a entender a cómo funcionaba en modelo de ellos pero nosotros no somos un modelo copiado está emergiendo el propio modelo colombiano de emprendimiento en donde claro hemos tomado elementos de otros ecosistemas pero estamos haciendo el nuestro.

- **¿Qué países han sido ejemplo para Innpulsa Colombia en el desarrollo de programas que han apoyado el crecimiento de las empresas colombianas?**

Creo que Israel fue muy importante porque nos ratificó la importancia de la mentalidad y cultura, creo que Boston fue un aliado, Medellín dentro de Colombia, lo que estaba pensando en Medellín versus lo que estaba pasando en el resto del país porque no solamente es la transferencia de lo internacional, sino que lo nacional miro algunas experiencias locales . Singapur sin duda, algo de Silicon Valley, Boulder Colorado, de donde sale como ese principio de: en los sistemas exitosos lo lideran los emprendedores y Chile.

- **¿Alguna de las áreas de Innpulsa es una adaptación de un área o programa surgida en otro país ya sea una iniciativa privada o pública?**

No, ninguna, creo que en todo se ha ido construyendo con base en otras experiencias pero adaptado a lo colombiano.

- **¿Desde su punto de vista por qué nace Innpulsa Colombia? ¿Qué tanto tuvo que ver el contexto internacional y nacional en el nacimiento de esta iniciativa?**

Mucho, a nivel mundial el tema de innovación estaba súper en boga, y entonces Colombia se preguntó ¿qué vamos a hacer nosotros? Pero ya el toque especial de enfocarse a emprendimiento de alto impacto y a crecimiento empresarial extraordinario fue una creación nuestra que nosotros descubrimos que esos era lo que nadie más estaba haciendo y lo que le hacía falta al país en términos de política pública. y creo que un proceso de descubrir para que éramos buenos después de 6 meses de estar trabajando en Innpulsa y decir esto es en lo que somos buenos, apoyar el crecimiento empresarial extraordinario y lo hacemos a través de los programas de Innpulsa.

- **A su parecer ¿Cuál es el modelo internacional de apoyo al crecimiento de las empresas que debería seguir Colombia para lograr los objetivos que propone Innpulsa?**

Ninguno, como va a decir uno sigamos el modelo de Singapur , que es un país pequeño o Israel que tiene las mismas características, que culturalmente son tan diferentes etc. que definitivamente hay que seguir mirando cosas los cómo y los que uno los puede mirar y ver cómo e funcionan mejor y como los adapta. Pero un modelo copiado insisto en que es lo más ineficiente que uno puede hacer, incluso un instrumento copiado tiene mucho riesgo de no funcionar porque somos muy diferentes.

- **Al mencionar las siguientes áreas, cuál es el país, programa o institución con la que se puede relacionar:**

- a. Crecimiento empresarial extraordinario: Política industrial moderna
- b. Mentalidad y cultura: Israel
- c. Crecimiento empresarial regional: Clúster de Chile, Hussman acerca de complejidad

Estos no son modelos si no manera de ver el mundo. En los principios de Innpulsa está consignado que no creemos en ninguna metodología si no lo que tenemos es unos principios: que deben liderar los emprendedores, que no debemos reemplazar el estado, y el que pase la prueba de esos principios es lo que podría aplicarse en cualquiera de las tres áreas.

Anexo B Entrevista Juliana Ossa Duque, Ex Directora del área de Crecimiento Dinámico Innovador en Innpulsa Colombia.

- **En el proceso inicial de creación y estructuración de Innpulsa ¿Cuáles fueron los principales actores que influyeron en dicha estructuración?**

Actores institucionales, estuvo el departamento nacional de planeación, Hernando José Gómez, el Ministerio de Comercio Industria y Turismo, Colciencias, las cámaras de comercio del país, la firma The Breakthrough y Bancóldex.

- **¿En mano de estos actores estuvo aprobar la estructura de Innpulsa?**

A partir del estudio de la voz de los emprendedores, y la firma de consultores de Antonio Faillace, se propuso una estructura inicial borrador y esta se usó durante un año. Al primer año se hizo una reevaluación de los procesos como habían surgido y con el fin de evaluar si esa era la mejor forma de funcionar, en el primer año entonces se reestructuro Innpulsa de acuerdo a los aprendizajes del primer año.

- **A parte de esos estudios y esos aprendizajes, ¿en qué otras herramientas utilizaron para tomar decisiones de la estructura de Innpulsa?**

Se definieron a partir de las principales brechas que había en el país para que hubiera innovación para el crecimiento empresarial, entonces digamos que hay muchísimos esquemas que pueden servir para este tipo de instituciones o muchas formas de organizarse, pueden ser organizaciones por procesos, pueden ser organizaciones por objetivos, pueden ser organizaciones

matriciales, pueden haber varias figuras, digamos que si uno mira experiencias como la de Corfo o como la del Inadem en México o como la del British Business Bank, todas están enfocadas de forma diferente, porque depende también de la estructura organizacional y de la casa matriz a la que pertenece.

Entonces por ejemplo el Inadem está dividido en tipos de emprendimiento o en tipos de apoyo, en Corfo está dividido por programas y Innpulsa estaba dividido por brechas entonces cuando tú lo ves es la brecha de mentalidad y cultura, la brecha de capacidades institucionales y la brecha de capacidades empresariales, que eran las tres grandes áreas de Innpulsa, emprendimiento dinámico, mentalidad y cultura y desarrollo regional.

- **Sobre los programas que se estudiaron para crear Innpulsa, quisiéramos saber y consultarle ¿qué programas y que países se miraron en cada uno?**

En Chile se revisó Corfo, en Brasil se estudió todo el ecosistema de Santa Catalina, en México se estudió todo lo que tiene que ver con el Inadem, en Israel todo lo que tiene que ver con la política de desarrollo científico de Israel, el programa de incubación y aceleración del chief scientist, es la oficina científica de Israel del cual dependen todos los programas de incubación y aceleración, en Estados Unidos se estudió el ecosistema de Silicon Valley, en términos institucionales los que yo creo que influyeron más fue el tema de Corfo Chile y de Inadem en México, porque no era solo estudiar cómo era en otros países si no qué ecosistemas eran similares.

- **Hace un momento nos hablaba del ejercicio de restructuración de Innpulsa ¿por qué se fusionaron gran empresa y emprendimiento dinámico?:**

Por lo que te decía, al inicio cuando se hablaba de capacidades empresariales lo que pensábamos fue que el emprendimiento estaba asociado como en el lenguaje común a empresas en etapa temprana, pero lo que después nos dimos cuenta y la literatura lo soportaba es que el emprendimiento puede ocurrir en cualquier momento de la etapa de un negocio, en una etapa joven o en una etapa madura, entonces nosotros entendimos el emprendimiento como una actitud empresarial y las capacidades empresariales que requiere una organización no son distintas en un principio que cuando están más maduras.

Entonces lo que hicimos fue consolidar en una sola área todo lo que tenía que ver con emprendimiento pero entendiendo el emprendimiento como una herramienta para el crecimiento empresarial, por eso también después se llamó crecimiento extraordinario y no solamente emprendimiento dinámico o emprendimiento corporativo, si no que dentro del área de crecimiento empresarial extraordinario había un área enfocada a temas de emprendimiento corporativo y otro a emprendimientos en etapa temprana así no se llamaban las áreas pero los programas respondían a ese tipo de organización entonces lo que nosotros hicimos fue el emprendimiento como un instrumento para el crecimiento empresarial que era el área de crecimiento extraordinario y dejamos todo lo que tenía que ver con capacidades institucionales en el área de desarrollo regional.

- **Finalmente, cree que Innpulsa es una creación nuestra o tuvo gran influencia o copiamos de otros países:**

No, creo que no se trata de copiar, se trata de aprender como lo hicieron otros países y claramente los ecosistemas son bastante diferentes, así tengamos condiciones macroeconómicas similares en algunos casos, los tamaños de los mercados y las capacidades institucionales en cada país son diferentes, países como Chile o México ya habían recorrido mucho camino o como

Brasil y Colombia realmente era muy nuevo en estos temas, entonces lo que tratamos de hacer fue recoger las lecciones aprendidas que tuvo Chile que tuvo Corfo, inclusive nosotros las primeras semanas de trabajo en Innpulsa, lo primero que hicimos fue traer una persona casi una semana entera diciéndonos como había sido la evolución de Corfo, se llamaba Adrian Magenzo, hoy es consultor del BID y lo primero que hizo fu venirnos a contar como funciona Corfo, cómo se creó, qué no funciona, que sí, que programas existieron para nosotros empezar a crear nuestros propios programas, incluso la primera convocatoria de Innpulsa de capital semilla fue en parte un reencauche de lo que había sucedido en Chile, y muchos otros programa también han sido tomando aprendizajes de otros pero acomodándolo a nuestro ecosistema acá.

Hay cosas las que Innpulsa si innovo en términos de producto pero como institución, no sé si la palabra sea transferencia, pero creo que si es una institución estructurada basada en experiencia de otros países y acomodada a los objetivos de crecimiento empresarial de Colombia, porque en cada país este tipo de institucionalidad responde a un objetivo diferente, si tú ves en Colombia Innpulsa está bajo la sombrilla del Ministerio de Comercio Industria y Turismo, pero hay otros países como por ejemplo Ecuador, México, Chile y en Israel este tipo de programas están bajo la sombrilla del sistema nacional de ciencia tecnología e innovación, que es como el Colciencias, por que responden más a un tema de ciencia y tecnología

Mientras que aparte de estar bajo la sombrilla del Ministerio de Comercio de una se entiendo que es un instrumento para el crecimiento empresarial, en otros países se puede entender que es un instrumento para desarrollar temas de ciencia y tecnología porque el emprendimiento y la innovación son instrumentos más no fines, el fin es el crecimiento empresarial en el caso de Innpulsa, como en el caso de México que también está bajo el ministerio de economía.

Esto último, dependiendo de la razón de ser de para qué quieres el instrumento es súper importante en el tema de la estructura, porque una cosa es que dependa del Ministerio de Economía o ponerlo debajo de Colciencias, o si fuera para crear empleos estaría bajo el Ministerio de Trabajo como sucede con el fondo emprender.

Anexo C Entrevista a Marisol Camacho, Ex Directora del área Mentalidad y Cultura, Luis Florez, Ex Director del área de Emprendimiento Dinámico Innovador y Sergio Zuluaga Ex Director de Ecosistemas Dinámicos.

- **Cada uno de ustedes estuvo liderando tres áreas distintas en Innpulsa Colombia, para cada una de estas áreas ¿cuál fue el referente nacional o internacional principal para definir los frentes de trabajo en ellas?**

Marisol Camacho: Innpulsa tenía el reto de fortalecer y de hecho construir un ecosistema de innovación y emprendimiento que permitiera al país apoyar a más emprendedores de todos los tamaños y regiones con alto potencial de crecimiento. Silicon Valley es en definitiva un ecosistema de emprendimiento muy poderoso en el mundo y aunque no se trataba de imitar si se trató de tomar los elementos que lo había hecho exitoso.

Principalmente identificamos intervenciones de mentalidad y cultura en las que se quería generar comunidad alrededor del emprendimiento, activar una conversación alrededor de por qué ser emprendedor es todo un privilegio y crear la mentalidad de la importancia de crecer más allá de emprender. En el área de mentalidad y cultura queríamos resaltar los valores de: ambición, colaboración, crecimiento y reinversión. Estos valores ayudarían a que el ecosistema empezara a

apoyar más el emprendimiento y ver el fracaso no como algo negativo si no como un aprendizaje.

Luis Florez: Desde el área de emprendimiento dinámico innovador en definitiva Israel fue el referente del que más aprendizajes pudimos obtener. Israel vive y se destaca hoy por ser un país en el que todos quieren ser emprendedores, lo interesante de este ecosistema es que no está enfocado en un solo sector o una etapa de emprendimiento, por el contrario genera iniciativas gubernamentales que apoyan a los emprendedores con alto potencial de crecimiento. Cuando Innpulsa empezó a operar teníamos que crear una institución que se posicionara entre los emprendedores como aquella que los iba a ayudar con sus proyectos siempre y cuando tuvieran potencial de crecimiento; por eso iniciamos con el modelo de cofinanciación, que básicamente lo que hacía era que si el proyecto valía doscientos millones de pesos (\$200.000.000 COP) Innpulsa a través de la convocatoria le cofinanciaba el 50%, esto quería decir que era una financiación 50-50 del proyecto sin embargo, el emprendedor no devolvía nada ni a Innpulsa si el proyecto iba mal o bien. Nuestro objetivo con Catalina era llegar a un modelo en el que los emprendedores se recibiera un retorno económico a la ayuda prestada por la institución para hacerla auto sostenible como lo hace hoy Israel.

Sergio Zuluaga: La experiencia de Santa Catarina fue nuestra inspiración para enfocarnos en el fortalecimiento de las incubadoras y aceleradoras del país, una región tan pequeña en Brasil que tiene un alto grado de productividad tenía que estar haciendo algo bien. Teníamos que desde la regiones fortalecer a esas instituciones que apoyaban la investigación y del desarrollo para la creación de nuevos emprendimientos, no solo queríamos que adquirieran capacidades sino que además acompañaran y aceleraran la generación y el crecimiento de los emprendimientos

regionales, de allí nació que debíamos trabajar con todos los actores regionales involucrados y generamos distintas convocatorias dirigido a ello.

BIBLIOGRAFÍA

Academic ranking of world universities. (2015, Febrero 7). *Academic Ranking of World Universities in Computer Science - 2012*. Retrieved from <http://www.shanghairanking.com/SubjectCS2012.html>

Álvarez, S. (2014, Septiembre 30). *Tres lecciones de Silicon Valley para emprender*. Retrieved from <http://www.cnnexpansion.com/emprendedores/2014/09/30/3-lecciones-de-silicon-valley-para-emprende>

Bancóldex S.A. (2011-2015). Naturaleza jurídica de la Unidad de Desarrollo e Innovación. *Texto utilizado en todos los términos de referencia, contratos y convenios elaborados para la Unidad de desarrollo e innovación*.

BASDEC . (2016, 09 10). *¿Quiénes somos?* Retrieved from Agencia Camarinense de Fomento: www.badesc.gov.br

Becerra, M. (2002). Cómo tomar en cuenta las experiencias de otros: un análisis de la transferencia de políticas públicas. *Revista Gaceta Ecológica*, 75-83.

Bennet, C. (1992). What is policy convergence and what causes it? ... cross-national policy transfers: the case of Britain and the US. *Governance*, 27-45.

BNDES. (2016, Septiembre 13). *¿Quiénes somos?* Retrieved from Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social: www.brde.com.br

Camacho, M. (2016, Julio 6). Ex Directora de Mentalidad y Cultura de Innpulsa Colombia. (D. Diaz, & M. Fajardo, Interviewers)

CERTI, Fundación de centros de tecnología innovadora. (2016, Junio 10). *Estructuración de parques e incubadoras*. Retrieved from Servicios y productos: <http://www.certi.org.br/pt/servicoesprodutos-estruturacao-de-parques-e-incubadoras>

CNN EXPANSIÓN. (2015, Mayo 6). *EMPREENDEDORES SILICON VALLEY, ¿POR QUÉ ES EL PARAÍSO DE LAS STARTUPS?* Retrieved from <http://expansion.mx/emprendedores/2015/04/30/la-diaspora-que-alimenta-a-silicon-valley>

Colombia Inn. (2015, Enero 7). *Notas*. Retrieved from México ve Alianza Pacífico como oportunidad para emprendimiento de A.Latina: <http://colombia-inn.com.co/mexico-ve-alianza-pacifico-como-oportunidad-para-emprendimiento-de-a-latina/>

Congreso de Colombia. (2000, Julio 10). Ley 590 del 2000. *Por la cual se dictan disposiciones para promover el desarrollo de las micro, pequeñas y medianas empresa*. Colombia .

Congreso de Colombia. (2006, Enero 27). Ley 1014. *De fomento a la cultura del emprendimiento*. Colombia.

CORFO CHILE. (2016). *CORFO*. Retrieved from <https://www.corfo.cl/sites/cpp/home>

Dassauge, M. (2012). La transferencia de políticas y modernización administrativa: Historia (y moralejas) de cuando el programa de mejoramiento de la gestión chilena viajó a México . *Revista de gestión pública* , 237-272.

Deleuze, G. (1990). *¿Qué es un dispositivo?* Retrieved from <http://www.forofarp.org/images/pdf/Dialogo%20con%20otros%20discursos/Gilles%20Deleuze/Deleuze-QueEsUnDispositivo.pdf>

Departamento Nacional de Planeación. (n.d.). Ley 1450 de 2011. *Prosperidad para todos. Plan Nacional de Desarrollo 2010- 2014. Tomo I. Más empleo, menos pobreza y más seguridad*. Bogotá D.C, Colombia.

Diario El Clarín. (2011, Junio 24). *Silicon Valley, el lugar donde nace la tecnología*. Retrieved from http://www.clarin.com/entremujeres/tech/Silicon-Valley-lugar-nace-tecnologia_0_H1__wgcDXx.html

Dolowitz, D., & Marsh, D. (2000). Learning from Abroad: The Role of Policy Transfer in Contemporary Policy-Making. *Governance*, 5-23.

Evans, M., & Davies, J. (1999). Interpretación de la transferencia de políticas: Una perspectiva multidisciplinaria y de niveles múltiples. *Gestión y política pública, vol. VIII, núm 2.* , 201-239.

FIESC . (2016, Noviembre 25). *Conozca a Santa Catarina*. Retrieved from Federação das Indústrias do Estado de Santa Catarina: <http://fiesc.com.br/>

Floréz, L. (2016, Julio 6). Ex Director de Emprendimiento Dinamico Innvador en Innpulsa Colombia (2011-2013). (D. Diaz, & M. Fajardo, Interviewers)

Fondo Emprender. (2016). *Fondo Emprender*. Retrieved agosto 16, 2016, from <http://www.fondoemprender.com/SitePages/QueEsFondoEmprender.aspx> .

Fuentes, D. (2010). Revistas y publicaciones de la Universidad de Santiago de Chile. *Políticas Públicas* , 27-34.

Gobierno Nacional. (27 de Diciembre de 2002). *Ley 789 de 2002 Por la cual se dictan normas para apoyar el empleo y ampliar la protección social y se modifican algunos artículos del Código Sustantivo de Trabajo.*

Hogwood, B., & Peters, G. (1985). *The pathology of public policy*. New york: Oxford University Press.

IBS. (2016, Marzo 12). *R&D Incentives*. Retrieved from Israel Business Connection: <http://www.israelbusiness.org.il/financialassistance/rdincentives>

INADEM. (2016). *INADEM, Instituto Nacional del Emprendedor* . Retrieved from <https://www.inadem.gob.mx/>

Innpulsa Colombia. (2014, Febrero 17). Términos de referencia Convocatoria CEE04. *Capital en Etapa Temprana para Escalamiento Empresarial*. Colombia.

Innpulsa Colombia. (2015, Agosto). Logros Innpulsa Colombia.

Innpulsa Colombia. (2015, Diciembre 31). Informe de gestión 2015.

Israel Science and Technology Directory. (2016). *Government Offices : Chief Scientists of Government Ministries*. Retrieved from Israel Science and Technology Homepage: <https://www.science.co.il/gov/Chief-scientists.php>

Jordá, C. (17, 03 12). *Ocho claves del éxito de Israel en innovación*. Retrieved from Libertad Digital : <http://www.libertaddigital.com/opinion/carmelo-jorda/ocho-claves-del-exito-de-israel-en-innovacion-81650/>

Ley 5744 . (1984, Enero 1). The Encouragement of Industrial Research and Development. Israel.

- Lupiáñez, L., Priede, T., & López-Cózar, C. (2014). El Emprendimiento como motor del crecimiento económico. *Boletín económico de ICE N° 3048* , 55-63.
- Martin, K. (2000). Understanding Silicon Valley: The Anatomy of an Entrepreneurial Region. *Stanford University Press*, 27-31.
- Martínez, S. (2003). *Estudio de casos, crónica de un proceso de investigación con perspectiva de género* . Colima: Universidad de Colima .
- OMPI. (2016, Agosto 15). *Organización Mundial de la Propiedad Intelectual*. Retrieved from Índice Mundial de Innovación de 2016: http://www.wipo.int/pressroom/es/articles/2016/article_0008.html
- Ortiz, C. (2015, Febrero 5). Ex Gerente de Innpulsa Colombia (2010-2015). (D. Diaz, & M. Falardo, Interviewers)
- Ossa, J. (2016, Agosto 10). Ex Directora del area de Crecimiento Extraordinario (2013-2015). (D. Diaz, & M. Fajardo, Interviewers)
- Randma-Liiv, T., & Kruusenberg, R. (2012). Policy transfer in immature policy environments: Motives, scope, role models and agents. *Public administration and development* , 154-166.
- Rose, R. (1993). *Lesson Drawing in Public Policy: A Guide to Learning Across Time and Space*,. New Jersey : Chatham House.
- Sharman, J. (2010). Dysfunctional policy transfer in national tax blacklists . *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, 623–639.
- The Breakthrough. (2011). *Escalando el emprendimiento en Colombia, la voz de los emprendedores*. Bogotá.

- Vesga, R. (2015). La evolución de una política pública para el Crecimiento Empresarial Extraordinario. *CAF, Serie Políticas Públicas y Transformación Productiva N°19*, 1-66.
- Walshok, M., Shapiro, J., & Owens, N. (2013, Enero). Unraveling the Cultural and Social Dynamics of Regional Innovation Systems. *University of California, Extension*, 1-28.
- Wolman, H., & Page, E. (2002). Policy Transfer among Local Governments:. *Governance* , 477-501.
- Zuluaga, S. (2016, Julio 6). Ex Director de Ecosistemas Dinamicos de Innpulsa Colombia (2013-2014). (D. Diaz, & M. Fajardo, Interviewers)